ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

COMMISSION DE LA CULTURE

Observations, conclusions et recommandations à la suite de la consultation générale et des auditions publiques à l'égard du document intitulé :
Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence

Rapport final

Mai 2004

106-04222/

Publié par le Secrétariat des commissions
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Pour tout renseignement sur les travaux de la Commission de la culture, veuillez vous adresser à la secrétaire de la Commission, Mme Sonia Grenon, à l'adresse indiquée ci-dessus ou encore :

Téléphone : (418) 643-2722
Télécopieur : (418) 643-0248
Courrier électronique : sgrenon@assnat.qc.ca

Vous trouverez ce rapport dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : www.assnat.qc.ca

ISBN : 2-550-42617-7
DÉPÔT LÉGAL – BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC, avril 2004

L'emploi du générique masculin dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes et n'est utilisé que dans le seul but d'alléger le texte.

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE LA CULTURE

Le président

M. William Cusano (Viau)

Le vice-président

M. André Boulerice (Sainte-Marie–Saint-Jacques)

Les membres

M. Alexandre Bourdeau (Berthier), du 5 juin 2003 au 25 mars 2004
Mme Jocelyne Caron (Terrebonne), depuis le 25 mars 2004
Mme France Hamel (La Peltrie)
Mme Diane Legault (Chambly)
Mme Nicole Léger (Pointe-aux-Trembles), depuis le 25 mars 2004
M. Éric R. Mercier (Charlesbourg)
M. Pierre Moreau (Marguerite-D'Youville)
Mme Lucie Papineau (Prévost), depuis le 25 mars 2004
Mme Lorraine Richard (Duplessis), du 5 juin 2003 au 25 mars 2004
Mme Cécile Vermette (Marie-Victorin), du 5 juin 2003 au 25 mars 2004
Mme Dominique Vien (Bellechasse)

N.B. M. Stéphane Bédard, député de Chicoutimi et porte-parole de l'Opposition officielle en matière de justice et d'accès à l'information, a participé à tous les travaux de la Commission pour la durée de ce mandat. Mme Michelle Courchesne, ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, était membre de la Commission et a pris part aux auditions publiques.

Secrétaires de la Commission

M. Robert Jolicoeur, jusqu'au 18 décembre 2003, et
Mme Sonia Grenon, à partir du 19 décembre 2003

Agentes de secrétariat

Mmes Dany Hallé et Marie-Claude Tremblay

Recherchistes

Mme Sonia Grenon, jusqu'au 19 décembre 2003, et
Mme Christina Turcot, de la Direction des études documentaires

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 1

INTRODUCTION 3

1. L'ACCÈS À L'INFORMATION 7

1.1. La publication automatique de l'information 7

1.2. Le responsable de l'accès : pouvoirs et responsabilités 13

1.3. Les restrictions au droit d'accès : les avis et les recommandations 17

1.4. Les délais inhérents au processus de révision et à l'appel d'une décision de la CAI 21

1.5. L'assujettissement de certains organismes aux lois sur l'accès et sur la protection des renseignements personnels 25

1.6. Les demandes d'accès liées à des problématiques environnementales 34

1.7. La demande de l'Office des personnes handicapées du Québec 41

2. LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS 43

2.1. Le partage de l'information au sein de l'administration publique 43

2.2. Le partage de l'information dans le secteur de la santé (volets clinique et recherche) et les questions relatives à la génétique. 47

3. LE MANDAT ET LA STRUCTURE DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION 49

4. LE STATUT DU DROIT À L'INFORMATION DANS LA CHARTE QUÉBÉCOISE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE 55

CONCLUSION 59

ANNEXE I : Liste des personnes et des organismes qui ont déposé un mémoire 61

ANNEXE II : Liste des recommandations 67

AVANT-PROPOS

La Commission d'accès à l'information (CAI), en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*[1] et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*[2], doit produire tous les 5 ans un rapport sur la mise en œuvre de ces lois. Par ailleurs, les articles 179.1 de la *Loi sur l'accès* et 89 de la *Loi sur le secteur privé* stipulent que la commission compétente étudie, dans un délai d'une année, « l'opportunité de maintenir en vigueur telle quelle ou, le cas échéant, de modifier la présente loi et entendre à ce sujet les représentations des personnes et organismes intéressés ». Par le passé, l'Assemblée nationale a, chaque fois, désigné la Commission de la culture[3] pour procéder à l'étude du rapport quinquennal de la CAI.

Conformément à ces lois, la CAI remettait son rapport au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, M. Rémy Trudel, le 21 novembre 2002. Celui-ci le déposait à l'Assemblée nationale dans le délai prévu de 15 jours. Toutefois, le mandat de tenir une consultation générale à l'égard de ce document n'était confié à la Commission de la culture que le 20 juin 2003. La Commission a donc débuté ses travaux le 25 septembre suivant.

Dans le cadre de ce mandat, 45 personnes et organismes ont présenté un mémoire et 37 d'entre eux ont été entendus au cours des auditions publiques qui se sont déroulées pendant les mois de septembre et d'octobre 2003. Le rapport de la Commission et les mémoires présentés, dont il faut souligner la grande qualité, proposent différentes avenues en vue de guider une éventuelle révision du régime québécois d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Le gouvernement y trouvera des éléments sur lesquels appuyer son action à cet égard.

---

1 L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée *Loi sur l'accès*.

2 L.R.Q., c. P-39, ci-après appelée *Loi sur le secteur privé*.

3 Ci-après appelée la Commission.

Il importe de souligner que les membres ont adopté à l'unanimité le rapport final et ses recommandations. La Commission s'inscrit ainsi dans la tradition d'unanimité parlementaire qui a marqué l'existence de ces lois depuis 1982.

Par ailleurs, la Commission n'a pas cru nécessaire de se prononcer sur toutes et chacune des 53 recommandations formulées par la CAI dans son rapport quinquennal. Elle a plutôt choisi de faire porter l'essentiel de ses commentaires sur les sujets qui lui sont apparus les plus importants et les plus actuels. Ainsi, en matière d'accès à l'information, elle aborde les questions suivantes : la publication automatique de l'information, le responsable de l'accès, les restrictions au droit d'accès, les délais du processus de révision et de l'appel d'une décision de la CAI, l'assujettissement de certains organismes, les demandes d'accès liées à des problématiques environnementales et la demande de l'Office des personnes handicapées. En matière de protection des renseignements, elle traite du partage de l'information au sein de l'administration publique et dans le secteur de la santé. En outre, une section porte spécifiquement sur la structure de la CAI et une dernière discute du statut du droit à l'information dans la Charte québécoise des droits et libertés.

Enfin, la Commission désire remercier Mme Christina Turcot, recherchiste de la Direction des études documentaires, pour son exceptionnelle contribution à ses travaux. L'expertise, la grande disponibilité et le professionnalisme de Madame Turcot ont été vivement appréciés par tous les membres de la Commission.

INTRODUCTION

Le droit à l'information et le droit à la vie privée sont deux des principales prémisses de la vie en démocratie. Aujourd'hui, la qualité de cette vie démocratique, de même que la bonne gouvernance de nos sociétés, sont souvent mesurées à la lumière du respect d'un autre principe fondamental : la transparence des administrations publiques. L'adoption de lois relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels contribue de façon manifeste à l'atteinte de ces objectifs de transparence et de bonne gouvernance ainsi qu'à la confiance que les citoyens portent à leurs institutions.

Le Québec peut se targuer d'avoir été un pionnier en cette matière lorsqu'il adoptait, en 1982, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*. Avec l'adoption de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur* privé, en 1993, il faisait à nouveau figure de précurseur. Depuis, le modèle québécois a été une source d'inspiration pour plusieurs parlements, tant au Canada qu'à l'étranger. Mais ce régime répond-il toujours aux attentes des citoyens qui souhaitent exercer leur droit à l'information et s'assurer du respect de leur vie privée?

La consultation générale de la Commission de la culture sur le quatrième rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information (CAI) intitulé *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence* a permis de faire le point sur vingt ans d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels au Québec. La qualité des mémoires reçus et la diversité des problématiques abordées lors des auditions illustrent aussi bien l'importance que les Québécois accordent à ce régime que sa complexité.

Les dernières années ont été marquées par l'utilisation accrue des nouvelles technologies de l'information et des communications, ce qui a permis d'ouvrir d'intéressantes perspectives pour l'exercice du droit à l'information et pour la prestation de services aux citoyens. En un simple « clic », les citoyens ont maintenant accès à un volume impressionnant d'informations, notamment concernant l'administration.

Misant sur ces nouvelles opportunités, la CAI propose une réforme axée sur la divulgation automatique de l'information. Cette réforme vise à faciliter l'exercice du droit d'accès et ainsi répondre à la volonté de plus en plus claire des citoyens d'accéder, rapidement et sans formalité, à une information de qualité et diversifiée.

Les possibilités offertes par ces technologies sur le plan de la collecte, du partage et de la circulation de l'information peuvent également servir les objectifs d'efficacité et d'efficience des États, de même que le rapprochement souhaité entre le citoyen et l'administration. En contrepartie, ces technologies peuvent ouvrir la voie à la concentration et à la centralisation des données, ce qui fait craindre pour la protection des renseignements personnels. Il y a donc lieu de s'interroger sur la capacité du cadre juridique actuel de répondre adéquatement aux nombreux enjeux, notamment technologiques, qui viennent défier les législations consacrées au droit à l'information et au respect de la vie privée.

Par ailleurs, le législateur a fait le choix, au moment de la création du régime québécois d'accès à l'information, de confier la surveillance de l'application des lois à un organisme multifonctionnel, doté notamment de pouvoirs quasi-judiciaires. La formule choisie il y a vingt ans a permis des avancées tangibles en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée. Elle a cependant été, comme par le passé, remise en cause par certains intervenants. La question mérite certainement d'être approfondie afin de vérifier si le modèle adopté en 1982 répond toujours aux attentes des Québécois.

Considérant la complexité des enjeux, la Commission n'est pas en mesure de répondre de façon exhaustive à chacune de ces questions. Elle ne peut non plus se prononcer sur l'ensemble des recommandations formulées par la Commission d'accès à l'information. La Commission a plutôt choisi de se pencher sur certaines problématiques qui requièrent, selon elle, une attention particulière. Le rapport est donc constitué de quatre sections qui abordent, successivement, certains éléments relatifs à l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels – sous l'angle du partage de l'information au sein de l'administration publique et dans le secteur de la santé – ainsi que la structure de la CAI et le statut du droit à l'information dans la charte québécoise des droits et libertés de la personne.

Par sa réflexion, la Commission souhaite offrir quelques orientations pour une éventuelle révision du régime québécois. Plusieurs des propositions soumises lors de la consultation lui semblent constituer des avenues intéressantes pour améliorer ce régime. Par ailleurs, certaines questions mériteraient un examen plus approfondi afin d'identifier les meilleures actions à prendre pour que le Québec tire profit des avantages de la technologie et demeure à l'avant-garde en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

1. L'ACCÈS À L'INFORMATION

1.1. La publication automatique de l'information

- Les recommandations de la CAI

Pour réaffirmer l'importance du droit d'accès à l'information et en faciliter l'exercice, la CAI présente une réforme dont la pierre d'assise consiste en l'adoption d'une politique de publication automatique de l'information[4]. Par cette réforme, elle vise l'atteinte de deux objectifs : d'une part, permettre au citoyen de savoir quelle information est détenue par l'État et, d'autre part, lui permettre d'avoir accès à cette information sans formalité, sous réserve de l'application des restrictions à l'accès prévues dans la *Loi* [5]. Au sein des organismes publics, le principe général devrait donc être la publication automatique de l'information, alors que la demande d'information formulée auprès du responsable de l'accès deviendrait l'exception[6].

La CAI estime que cette réforme est nécessaire puisque le citoyen n'est pas toujours bien servi par le régime actuel. Selon l'approche définie par la *Loi*, le demandeur doit identifier de façon précise le document dont il souhaite obtenir copie[7]. L'article 16 de la *Loi* oblige les organismes publics à « classer [leurs] documents de manière à en permettre le repérage [8]». Cette disposition prévoit également l'établissement et la mise à jour de listes de classement, lesquelles doivent être suffisamment précises pour faciliter l'exercice du droit d'accès.

---

[4] Nous utiliserons les expressions « publication automatique de l'information » et « divulgation automatique de l'information » comme des synonymes. Pour une revue des différentes expressions utilisées pour décrire ce phénomène, voir Lyette Doré, *Étude comparative sur divers modèles de* « Automatic Routine Disclosure » *ou l'art de diffuser activement, de divulguer volontairement et sans formalités l'information détenue par les organismes publics, étude présentée à l'Association sur l'accès et la protection de l'information*, mars 2003, p. 7-10, 106-107.

[5] Commission d'accès à l'information du Québec, *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence, Rapport sur la mise en œuvre de la* Loi sur l'accès *et la* Loi sur le secteur privé, Québec, 2002, p. 35.

[6] *Ibid.*

[7] L'article 42 de la *Loi sur l'accès* indique que « [l]a demande d'accès à un document doit, pour être recevable, être suffisamment précise pour permettre de le trouver ».

[8] Le premier alinéa de l'article 16 de la *Loi sur l'accès* stipule « [qu'un] organisme public doit classer ses documents de manière à en permettre le repérage. Il doit établir et tenir à jour une liste de classement indiquant l'ordre selon lequel les documents sont classés. Elle doit être suffisamment précise pour faciliter l'exercice du droit d'accès ».

La CAI souligne toutefois que la liste de classement utilisée par les ministères et les organismes n'est pas établie de façon uniforme d'un organisme à l'autre et n'est pas toujours mise à jour, ce qui en fait un instrument de recherche d'une efficacité relative. La CAI juge ainsi que le demandeur ne dispose pas d'outils suffisamment performants pour permettre le repérage précis d'un document, et ce, malgré le recours possible à l'assistance du responsable de l'accès pour la formulation de sa demande ou l'identification d'un document[9].

La CAI propose deux nouveaux outils de gestion de l'information pour assurer la mise en œuvre de sa politique et faciliter l'exercice du droit d'accès à l'information. Dans un premier temps, elle souhaite que les ministères et les organismes se dotent d'un plan de publication de l'information, lequel ferait la liste des catégories d'information ou de documents dont la publication serait obligatoire dès leur création. Dans un deuxième temps, un index général des documents devrait être constitué par ces mêmes organismes. Cet index comprendrait la liste de tous les documents détenus par chaque organisme, incluant les documents n'étant pas soumis à la règle de la divulgation automatique.

La CAI est consciente de l'exercice colossal que représenterait pour les organismes publics la constitution de tels outils de référence. Elle propose d'ailleurs la formation de tables sectorielles afin de permettre aux organismes publics d'échanger sur les modalités de réalisation et d'application de cette nouvelle politique. Elle précise également que cette politique pourrait être mise en œuvre de façon graduelle[10].

- L'opinion des intervenants

L'accueil réservé à la proposition de la CAI en matière de publication automatique de l'information a été très favorable. Plusieurs participants invitent d'ailleurs le gouvernement à mettre en œuvre les recommandations n^{os} 5, 6 et 7 du rapport quinquennal de la CAI.

---

[9] L'article 44 de la *Loi sur l'accès* stipule que « [l]e responsable doit prêter assistance, pour la formulation d'une demande et l'identification du document demandé, à toute personne qui le requiert ».

[10] Commission d'accès à l'information, *Document complémentaire sur la consultation publique de la Commission parlementaire*, le 30 octobre 2003, p. 12.

Le Conseil de presse du Québec affirme à cet effet : « Il nous apparaît impératif d'obliger les organismes publics et parapublics à adopter une *Politique de publication automatique de l'information* et un *Plan de publication de l'information,* et à dresser un *Index général des documents* [11]». La proposition de la CAI reçoit également l'appui de la CSN. Celle-ci affirme :

> C'est avec enthousiasme que nous accueillons la proposition de divulgation automatique de l'information mise de l'avant par la Commission d'accès à l'information. Il nous semble que l'inversion du processus consistant à forcer les organismes à offrir l'information plutôt que d'attendre la demande d'un citoyen est une quasi-révolution[12].

Bien que favorables à l'adoption d'une politique de divulgation automatique de l'information, d'autres intervenants ont néanmoins émis des réserves quant à la proposition formulée par la CAI, notamment à l'égard des moyens suggérés pour sa mise en œuvre. Option consommateurs tient ainsi à rappeler « l'ampleur de la mutation des cultures organisationnelles que requerrait pareille réforme » de même que les « coûts qui pourraient en découler »[13]. C'est pourquoi elle privilégie une mise en œuvre graduée qui devrait « s'amorcer par la publication automatique des documents à la fois les plus utiles et les moins susceptibles de controverse [14]». L'Association des archivistes affirme pour sa part « que la Commission [CAI] minimise les coûts importants qui seraient occasionnés par la publication ou la diffusion de tout document décrit dans le plan de publication de l'information[15] ». L'Association sur l'accès et la protection de l'information met aussi un bémol en disant considérer que « l'idée d'un Index général est beaucoup trop contraignant[e] surtout en ce qui concerne les grands organismes publics[16] ».

---

[11] Conseil de presse du Québec, *Mémoire sur le projet de réforme de la Commission d'accès à l'information, présenté à la Commission de la Culture de l'Assemblée nationale du Québec*, août 2003, p. 4.

[12] Confédération des syndicats nationaux (CSN), *Mémoire présenté à la Commission de la culture dans le cadre de la consultation générale à l'égard du document intitulé* Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence, 4 septembre 2003, p. 2.

[13] Option consommateurs, *Pour un citoyen responsable et respecté : la révision quinquennale de la législation relative à l'accès aux documents publics et à la protection des renseignements personnels*, mémoire présenté à la Commission de la culture, 10 septembre 2003, p. 6.

[14] *Ibid.*

[15] Association des archivistes du Québec, *Une réforme de l'accès à l'information : la gestion documentaire au service de la transparence, mémoire présenté à la Commission de la culture*, 11 mars 2003, p. 13.

[16] Association sur l'accès et la protection de l'information, *mémoire présenté dans le cadre du rapport sur la mise en œuvre de la* Loi sur l'accès *et la* Loi sur le secteur privé, Québec, 12 septembre 2003, p. 11.

- La position de la Commission de la culture

La Commission appuie la mise en œuvre d'une politique de publication automatique de l'information. Il lui apparaît par ailleurs essentiel que la *Loi sur l'accès* énonce explicitement l'obligation, pour les organismes publics, d'adopter une telle politique, comme le recommande la CAI[17]. Le gouvernement du Québec doit donner le ton en matière d'accès à l'information. De l'avis de la Commission, la prochaine révision de la *Loi sur l'accès* devrait clairement indiquer la volonté du gouvernement d'aller de l'avant avec la publication automatique de l'information.

Le Québec possède une expérience certaine en matière de diffusion active de l'information. Bien qu'il n'existe pas de politique officielle de publication automatique de l'information, de nombreux organismes mettent déjà en ligne une quantité importante d'information. On constate toutefois que ces initiatives ne sont pas menées de façon uniforme. Un effort de cohérence doit donc être fait au sein de l'administration publique pour que cette approche ne dépende plus uniquement du bon vouloir des organisations; elle doit plutôt être intégrée à une action gouvernementale formelle.

Par ailleurs, la Commission considère important de bien inscrire le projet de publication automatique de l'information dans une vision plus globale de démocratie participative. Les Québécois veulent être informés et souhaitent participer aux grands enjeux qui animent leur société : l'accès à l'information est à la source de cette participation pleine et entière. C'est dans cette perspective qu'il faut penser la révision du régime québécois d'accès à l'information. Tel que mentionné à plusieurs reprises lors des auditions de la Commission, il ne s'agit pas d'inonder le citoyen d'informations peu pertinentes, mais bien d'organiser et de diffuser l'information qui permet une véritable participation citoyenne.

La Commission estime que, pour faciliter l'exercice du droit d'accès, le citoyen doit avoir à sa disposition des outils de référence efficaces et à jour.

---

[17] Recommandation n° 5.

Ceux-ci doivent être constitués de façon uniforme d'un organisme à l'autre et doivent lui permettre de savoir quelles catégories de documents sont détenues par l'administration publique. La Commission n'est cependant pas convaincue que les outils proposés par la CAI soient les plus appropriés. Elle partage en effet les préoccupations formulées par un certain nombre d'organismes quant à la lourdeur et aux coûts associés à la mise en œuvre des recommandations de la CAI. Tout en considérant cette approche qui repose sur une analyse approfondie des différents modèles utilisés par d'autre pays, et sans vouloir entrer dans le détail des outils qui devraient être privilégiés pour l'implantation de cette politique, la Commission souhaite tout de même proposer certaines avenues qui permettraient, selon elle, de répondre aux attentes qui ont été exprimées lors de la consultation.

Dans un premier temps, **la Commission recommande au gouvernement d'étudier de plus près la proposition de l'Association des archivistes du Québec qui suggère de mettre à profit les outils de gestion documentaire déjà existants au sein de l'administration publique, notamment le plan de classification[18] et le calendrier de conservation[19]**. Cette proposition permettrait de tirer bénéfice de l'expérience des équipes de gestion documentaire des organismes publics et de favoriser un partenariat plus étroit entre celles-ci et les responsables de l'accès.

Les archivistes recommandent également que les organismes tiennent à jour une liste de leurs dossiers et constituent une liste des documents reconnus accessibles[20].

---

[18] Le plan de classification est, selon la définition tirée du mémoire de l'Association des archivistes du Québec, une « [s]tructure hiérarchique et logique permettant [la classification], le classement et le repérage de pièces d'archives ou d'ensembles documentaires », *op. cit.*, p. 11.

[19] Le calendrier de conservation est, selon l'Office de la langue française, une « [l] liste des délais de conservation fixés pour l'ensemble des documents d'un organisme », Office de la langue française, *Grand dictionnaire terminologique*, [http://www.granddictionnaire.com], (page consultée le 1er mars 2004).

[20] Selon l'Association des archivistes (*op. cit.*, p. 13) cette liste serait constituée « des documents qui ont été reconnus accessibles selon les décisions des organismes eux-mêmes et selon l'abondante jurisprudence que la Commission [CAI] a développée au fil des années ». Elle ajoute qu'il « serait plus facile de maintenir à jour une telle liste. L'exercice se baserait donc sur une évaluation des documents ayant déjà fait l'objet d'une décision ou d'une autorisation. On éviterait ainsi d'évaluer l'ensemble des documents créés et reçus ».

Cette dernière idée rejoint celle de M^e^ Lyette Doré qui affirmait, lors des auditions de la Commission, que les organismes québécois pourraient facilement rendre publics automatiquement les documents qui ont déjà fait l'objet d'une ou de plusieurs demandes d'accès, à l'exemple de ce que prévoit la loi américaine[21]. Ces suggestions, qui sont conformes à l'esprit de la réforme proposée par la CAI, méritent d'être analysées attentivement. La combinaison de ces sources – plan de classification, calendrier de conservation, listes des dossiers et des documents reconnus accessibles – apparaît comme une façon de mettre en œuvre rapidement et à moindre coût une pratique de divulgation automatique de l'information au sein des organismes publics.

L'implantation d'une telle politique de divulgation automatique de l'information impose un changement de culture au sein des ministères et des organismes publics. Il faut reconnaître avec la CAI que, malgré les efforts de transparence réalisés depuis l'adoption de la *Loi sur l'accès*, le citoyen se bute encore à des refus pour certaines catégories de documents qui ont un caractère public manifeste; les procès-verbaux des conseils municipaux en sont un bon exemple[22]. Pourtant, de l'avis de la Commission, respecter l'esprit de la loi, c'est aussi, pour les ministères et les organismes publics, prendre l'initiative de la diffusion de l'information.

Les bénéfices liés à l'adoption d'une telle « culture de la transparence » doivent donc être présentés non seulement sous l'angle du citoyen, mais également en regard des avantages que peut tirer l'administration publique d'une interprétation plus large du droit d'accès à l'information. Le cynisme des citoyens vis-à-vis des institutions publiques est une raison parmi tant d'autres de favoriser l'établissement de rapports plus transparents entre l'État et la population. Une approche plus active en matière de diffusion de l'information ne pourra d'ailleurs que contribuer à rapprocher le citoyen de ses institutions.

---

[21] *Electronic Freedom of Information Act* (1996). Dans le mémoire qu'elle a soumis à la Commission (*op. cit.*, p. 28), M^e^ Doré précise l'obligation prévue dans la législation américaine : « En pratique, dès que des documents ont fait l'objet de deux demandes d'accès, ils deviennent des documents "fréquemment demandés" aux fins de la loi et doivent être accessibles en ligne ». La CAI formule également cette proposition dans son rapport quinquennal, *op. cit.*, p. 38.

[22] Commission d'accès à l'information, *Document complémentaire de la Commission d'accès à l'information sur la consultation publique de la Commission parlementaire*, le 30 octobre 2003, p. 10.

Pour contribuer à ce changement de culture, la Commission considère qu'un plan d'action en matière d'accès à l'information – à l'image de ce qui a déjà été réalisé à l'égard de la protection des renseignements personnels[23] – devrait être mis en œuvre par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Ce plan d'action devrait inclure une campagne d'information ciblée auprès des employés du secteur public et de la population ainsi qu'un programme de formation continue pour les responsables de l'accès. Il devrait également prévoir la mise sur pied d'un comité interministériel chargé de donner suite aux décisions du ministère relativement aux changements apportés au régime québécois d'accès à l'information. Ce plan d'action, qui servirait notamment à mieux faire connaître les modalités d'exercice et d'application du droit d'accès à l'information, devrait viser l'ensemble des organismes assujettis à la *Loi sur l'accès*. Les interventions menées en vertu de ce plan devront donc être modulées en fonction des particularités et des besoins des différents milieux, notamment des réseaux de la santé et de l'éducation ainsi que des municipalités.

1.2. Le responsable de l'accès : pouvoirs et responsabilités

Plusieurs recommandations du rapport quinquennal de la CAI traitent précisément du rôle du responsable de l'accès, de ses pouvoirs et de ses responsabilités. Elles visent à encadrer son pouvoir discrétionnaire, à lui accorder un meilleur soutien et à accroître son imputabilité[24].

La Commission est consciente du rôle difficile que doit jouer le responsable de l'accès lorsqu'il a, notamment, à déterminer si les documents qui font l'objet d'une demande d'accès ont un caractère public. Le responsable doit donc pouvoir compter sur une formation adéquate lui permettant de bien circonscrire la portée du droit d'accès à l'information. Il doit aussi pouvoir exercer ses fonctions en toute indépendance, à l'abri des pressions de son organisation.

---

[23] Un plan d'action sur la protection des renseignements personnels a été mis en œuvre par le gouvernement du Québec en 1999. Ce plan, constitué d'une série de mesures, a été élaboré « afin que tous les ministères et les organismes gouvernementaux prennent les dispositions nécessaires pour assurer la protection des renseignements personnels des citoyens québécois». Une présentation des différentes mesures de ce plan d'action est disponible sur le site Internet du ministère des Relations avec les citoyens de l'Immigration à l'adresse suivante : [http://www.aiprp.gouv.qc.ca/protectionpublic/actions/actions.asp?Sect=1], (page consultée le 22 novembre 2003).

[24] Recommandations n^{os} 3, 4, 9, 10, 11, 12 et 13.

Lors des auditions de la Commission, quelques intervenants ont mis en doute la réelle indépendance du responsable de l'accès. M. John Burcombe, du Mouvement Au Courant, affirmait à ce propos : « [...] il est difficile de voir comment les responsables de l'accès payés par un organisme peuvent prendre des décisions vraiment indépendantes sur la sensibilité de certains documents provenant de ce même organisme ». Il formulait quelques propositions pour améliorer cette situation :

> Afin que le virage de culture s'installe, il faut donner plus de formation, de visibilité, d'importance, d'indépendance et de protection au poste de responsable de l'accès. [...] Afin d'occuper un poste de responsable de l'accès, nous croyons que le candidat devrait obligatoirement suivre une formation et obtenir un certificat. De plus, il devrait être assujetti à un code de déontologie reconnu par lui et son employeur[25].

Sur le plan de la formation des responsables, la proposition de la CAI viendrait combler une lacune du système actuel. **La Commission appuie donc la CAI lorsqu'elle réclame une formation particulière pour les responsables de l'accès nouvellement désignés ainsi qu'un programme de formation continue pour l'ensemble des responsables**[26].

Le Syndicat de la fonction publique du Québec réclame, pour sa part, l'adoption de mesures à l'égard de l'indépendance du responsable de l'accès. Il affirme à ce sujet :

> Alors que la CAI reconnaît le caractère crucial de l'indépendance du responsable de l'accès, aucune disposition de la *Loi sur l'accès* actuellement en vigueur n'existe et aucune proposition n'est formulée dans le rapport quinquennal pour assurer une certaine forme d'indépendance. En conséquence, nous croyons qu'il y aurait tout lieu de réfléchir sur les moyens d'améliorer l'indépendance des responsables de l'accès[27].

La Commission partage cette préoccupation. Elle estime que le responsable doit pouvoir exercer ses fonctions avec toute la sérénité requise à la prise de décision.

---

[25] Assemblée nationale, Commission de la culture, *Journal des débats*, 25 septembre 2003, 17h00, [http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cc/030925.htm], (page consultée le 22 novembre 2003).

[26] Recommandation n° 11. Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès...*, *op. cit.*, p. 47.

[27] Syndicat de la fonction publique du Québec, *Mémoire sur le 4e rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information, présenté à la Commission de la culture*, septembre 2003, p. 6.

La Commission considère donc qu'une disposition de la *Loi sur l'accès* devrait clairement stipuler que le responsable de l'accès doit pouvoir bénéficier d'un mécanisme de protection particulier afin de préserver le libre exercice de son pouvoir discrétionnaire et le prémunir contre toutes pressions indues dans l'accomplissement de son mandat.

La Commission a également été sensible aux témoignages de certains intervenants qui réclament, de la part des responsables de l'accès, une meilleure explication des causes ayant conduit au refus d'un document. L'article 50 de la *Loi sur l'accès* stipule que « [l]e responsable doit motiver tous refus de donner communication d'un renseignement et indiquer la disposition de la loi sur laquelle ce refus s'appuie ». Malgré cette disposition, il semble que la pratique de certains responsables se limite souvent à ne citer que les articles de la *Loi* ayant guidé leur décision, sans plus de précision[28]. Pour le profane, et même parfois pour l'initié, une lettre de refus ainsi rédigée n'est pas d'une grande utilité pour l'aider à comprendre les véritables motifs à l'origine du refus.

La Commission croit qu'il est du devoir du responsable de l'accès d'exercer son pouvoir discrétionnaire avec rigueur et d'expliquer au demandeur les raisons sur lesquelles reposent sa décision. **Elle appuie donc la recommandation n° 3 de la CAI** qui vise à « obliger le responsable de l'accès à indiquer au demandeur, lorsque le contexte s'y prête, quel préjudice la communication du document pourrait engendrer, quel est le processus décisionnel actuellement en cours et à quel moment le document pourra être accessible [29]».

---

[28] Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès...*, *op. cit.*, p. 29.

[29] La recommandation n° 3 de la CAI stipule : « Afin de favoriser une meilleure compréhension des motifs à l'origine d'un refus de communiquer un document, la Commission recommande que l'article 50 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à obliger le responsable de l'accès à indiquer au demandeur, lorsque le contexte s'y prête, quel préjudice la communication du document pourrait engendrer, quel est le processus décisionnel actuellement en cours et à quel moment le document pourra être accessible ». Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès...*, *op. cit.*, p. 30.

Bien que certains intervenants aient émis des doutes quant à l'opportunité de modifier l'article 50 dans le sens voulu par la CAI[30], la Commission considère qu'il est souhaitable de renforcer l'obligation de motiver les décisions. De l'avis de la Commission, le droit à l'information comporte aussi le droit de comprendre les motifs à l'origine d'un refus de communiquer un document. À ce titre, le citoyen est en droit d'obtenir une réponse formulée de façon claire et compréhensible.

Enfin, en ce qui a trait à la volonté d'accroître l'imputabilité des responsables de l'accès, **la Commission appuie sans réserve la recommandation n° 12 de la CAI**[31]. Elle juge que l'ajout d'un bilan des activités du responsable de l'accès au rapport annuel de gestion des organismes est tout à fait souhaitable. Cette recommandation s'inscrit d'ailleurs dans le droit fil de la *Loi sur l'administration publique* qui fait du principe de reddition de compte un élément central des nouveaux modes de gestion des administrations publiques. À ce titre, la mise en œuvre de cette recommandation est incontournable.

La publication d'un tel bilan annuel de la part des responsables de l'accès permettrait d'obtenir un meilleur portrait de l'application de la *Loi sur l'accès* au sein des organismes publics. On peut également penser que l'étude des rapports annuels de gestion par les commissions parlementaires, dans le cadre de l'exercice du contrôle parlementaire, serait une occasion additionnelle, pour les élus, de mesurer le respect du droit d'accès à l'information.

---

[30] Notons entre autres la réserve exprimée par la Protectrice du citoyen : « Il m'apparaît préférable d'ajouter une disposition d'application générale pour mieux encadrer les responsables d'accès dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire. Inspirée notamment des critères développés par les tribunaux pour mesurer la suffisance d'une motivation, cette disposition énumérerait, de façon non limitative, les critères les plus universels parmi lesquels choisir ou s'inspirer pour expliquer [de] manière adéquate, suffisante et pertinente une décision particulière. Afin d'améliorer l'application de l'article 50 et éviter le développement d'autres automatismes, on pourrait énumérer de façon non obligatoire et non limitative les aspects que devrait couvrir une décision en la précédant de « notamment ». Je supprimerais l'expression « lorsque le contexte s'y prête » car elle m'apparaît à la fois trop large et susceptible de créer plus de litiges que de les diminuer ». Le Protecteur du citoyen, *Mémoire du Protecteur du citoyen sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information du Québec, présenté à la Commission de la culture*, août 2003, p. 4.

[31] Recommandation n° 12 : « La Commission recommande que la Loi sur l'accès soit modifiée afin de prévoir que le rapport annuel d'un organisme public doit contenir un rapport du responsable de l'accès aux documents concernant ses activités pour l'année écoulée. » Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès...*, *op. cit.*, p. 49.

L'élaboration de ce bilan serait grandement facilitée par l'utilisation d'outils informatiques performants. **La Commission recommande donc au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de donner suite à la recommandation n° 14 de la CAI** qui l'encourage à faire la promotion de l'utilisation d'outils de suivi communs auprès de l'ensemble des organismes[32].

1.3. Les restrictions au droit d'accès : les avis et les recommandations

Plusieurs recommandations du rapport quinquennal de la CAI abordent la question des restrictions au droit d'accès aux documents des organismes publics[33]. Cependant, mis à part les recommandations relatives à l'accès aux avis et aux recommandations, cette problématique a fait l'objet de très peu d'interventions lors des auditions. La Commission se penchera donc uniquement sur les recommandations n[os] 8 et 23 qui visent une réduction du délai de rétention des avis et des recommandations.

- La position de la CAI

Le délai de rétention des avis et des recommandations est prévu par l'article 37 de la *Loi sur l'accès,* qui stipule que :

> **37.** Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.
>
> Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.

---

[32] Recommandation n° 14 : « La Commission recommande que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration fasse la promotion de l'utilisation d'outils de suivi communs visant à obtenir toute l'information pertinente sur la gestion des demandes d'accès à des documents ». Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès..., op. cit.*, p. 51.

[33] Recommandations n[os] 8 et 19 à 23, *Ibid.*, p. 43, 57-60.

Tel que le rappellent les auteurs René Dussault et Louis Borgeat, cette restriction facultative au droit d'accès aux documents des organismes publics a pour objectif de protéger l'intégrité du processus décisionnel. « Le fondement de cette restriction est clair : dans toute structure comportant une ligne hiérarchique développée, il est naturel de préserver le caractère interne des positions prises par ceux qui ont pour fonction de conseiller ou d'influencer ceux qui décident[34] ».

Sans nier l'importance des motifs qui ont conduit le législateur à introduire cette restriction au régime québécois d'accès à l'information, la CAI considère qu'il est tout de même nécessaire de réfléchir à la portée de cette restriction. Cette réflexion, la CAI la juge d'autant plus essentielle que l'article 37 est, selon elle, « employé à toutes les sauces et que le refus de communiquer un document est souvent fondé sur cette disposition[35] ». Par conséquent, et de manière à répondre aux attentes d'un nombre croissant de citoyens intéressés à participer aux débats de notre société, la CAI invite le législateur à examiner la possibilité de rendre les avis et les recommandations accessibles dès la prise de décision par les organismes publics[36]. Dans le cas où cette première recommandation ne serait pas retenue, la CAI formule une proposition intermédiaire qui vise à ramener le délai de rétention des avis et des recommandations de dix à cinq ans[37]. Selon elle, il est tout à fait possible de rendre les avis et les recommandations accessibles dans des délais plus courts « sans engendrer d'effets négatifs sur la liberté et la sérénité qui doivent entourer tout processus décisionnel[38] ».

- L'opinion des intervenants

Ces deux recommandations ont donné lieu à des avis partagés de la part des intervenants qui ont participé à la consultation de la Commission.

---

[34] René Dussault et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, tome II, Québec, Presses de l'Université Laval, 1986 (2e éd.), p. 1005.

[35] Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès..., op. cit.*, p. 41.

[36] Recommandation n° 8, *Ibid.*, p. 43.

[37] Recommandation n° 23, *Ibid.*, p. 60.

[38] *Ibid.*

La Fédération professionnelle des journalistes du Québec, par exemple, appuie fermement la recommandation n° 8 de la CAI et invite même le législateur à aller plus loin « en instituant la publication des avis AVANT la prise de décision[39] ». L'Association sur l'accès et la protection de l'information souscrit pour sa part à la recommandation n° 23 visant à fixer à 5 ans le délai de rétention pour les avis et les recommandations. Mais, quant à la possibilité de permettre leur publication dès le processus décisionnel achevé, l'Association sur l'accès et la protection de l'information croit qu'un débat devrait être ouvert sur cette question. Elle indique en effet que la communication de tels documents pourrait dans certains cas se faire sans heurts, mais qu'il n'en est pas ainsi pour toutes les situations[40].

Tout en étant favorable à la réduction du délai de rétention des avis et des recommandations à cinq ans, la Protectrice du citoyen rejette toutefois la recommandation n° 8 de la CAI. Elle exprime ainsi les raisons de son choix :

> Il est essentiel de préserver la libre expression des opinions au sein d'un organisme; le personnel à qui l'on demande de formuler des avis ou des recommandations doit se sentir toute latitude pour explorer et exprimer toutes les hypothèses. La qualité et la rigueur d'un processus décisionnel ont un prix. De plus, le décideur n'est pas tenu de suivre les avis et recommandations qui lui sont préparés par son personnel[41].

Hydro-Québec s'inquiète pour sa part de l'impact que pourrait avoir une telle mesure sur le processus décisionnel. Selon elle,

> [...] la divulgation prématurée des avis et recommandations pourrait décourager les discussions ouvertes et franches entre les subalternes et leurs supérieurs, nuire à la prestation libre et franche d'avis ou à l'échange libre et franc de points de vue aux fins des délibérations et conséquemment porter préjudice à la conduite efficace des affaires de la Société[42].

---

[39] Fédération professionnelle des journalistes du Québec, *Mémoire sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information*, 29 août 2003, p. 5.

[40] Association sur l'accès et la protection de l'information, *op. cit.*, p. 12, 16.

[41] Le Protecteur du citoyen, *op. cit.*, p. 5.

[42] Hydro-Québec, *Mémoire sur le rapport de la Commission d'accès à l'information sur la mise en œuvre de la* Loi sur l'accès *et de la* Loi sur le secteur privé, septembre 2003, p. 4.

- La position de la Commission de la culture

La Commission croit qu'il est important et essentiel de protéger le processus décisionnel des organismes publics. Elle considère donc que les raisons qui ont motivé la rédaction d'une telle disposition lors de l'adoption de la *Loi sur l'accès* – et dont nous avons fait mention précédemment – sont toujours pertinentes.

D'autre part, il faut rappeler que le délai de rétention des avis et des recommandations n'a pas un caractère obligatoire. Le législateur a voulu en faire une restriction facultative et ainsi permettre au responsable d'exercer son pouvoir discrétionnaire en analysant les demandes d'accès à un avis ou à une recommandation selon le contexte propre à chacune. N'oublions pas également que le régime québécois est déjà plus transparent que la loi fédérale sur l'accès à l'information, laquelle permet une rétention des avis et des recommandations sur une période pouvant aller jusqu'à 20 ans[43].

Comme le soulignait M[e] Lyette Doré à ce propos :

> [...] 10 ans, c'est déjà généreux par rapport à d'autres régimes. Au niveau fédéral, par exemple, c'est 20 ans. Dans d'autres régimes, il n'y a même pas de plancher comme ça, ou de plafond [...].
>
> Moi, je vous dirais que 10 ans, c'est une période qui est fort acceptable, dans le contexte, parce que la restriction au droit d'accès, c'est-à-dire le droit de refuser de communiquer ça, est discrétionnaire, donc ce n'est pas obligatoire. Et, pour moi, c'est important de tenir compte du contexte de chacun des documents et des avis qui sont formulés avant de prendre une décision[44].

Pour toutes ces raisons, **la Commission ne juge pas approprié de modifier l'article 37 de la *Loi sur l'accès* comme le souhaite la CAI.**

---

[43] *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, c.A-1 :

> **21.** (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant :
>
> a) des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre; [...].

[44] Assemblée nationale, Commission de la culture, *Journal des débats*, 25 septembre 2003, 11h20 [http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cc/030925.htm#_Toc55722676], (page consultée le 23 novembre 2003).

La Commission se range toutefois à l'avis de celle-ci lorsqu'elle affirme que la protection du processus décisionnel ne devrait pas conduire à l'adoption d'automatismes et ainsi « servir de prétexte facile pour refuser de communiquer des documents utiles au débat public[45] ».

1.4. Les délais inhérents au processus de révision et à l'appel d'une décision de la CAI

Sans avoir fait l'objet d'une section particulière du rapport quinquennal de la CAI, la question des délais préalables à l'obtention d'un document ou d'une décision finale a tout de même été portée à la connaissance de la Commission à plusieurs reprises lors de la consultation. De nombreux participants se sont dits insatisfaits des délais engendrés par le régime actuel, certains plaidant même que la longueur de ceux-ci pouvait devenir un véritable « déni d'accès à l'information en temps opportun[46] ».

À ce propos, la Fédération professionnelle des journalistes du Québec écrivait dans le mémoire qu'elle transmettait à la Commission : « Le temps étant une donnée primordiale en information, il est inacceptable que des journalistes aient à attendre 18 mois pour obtenir des documents [...][47] ». Lors des auditions, M. André Pratte, du quotidien *La Presse*, affirmait même : « Certains disent : Ce n'est pas une loi d'accès, c'est une loi de délais. [48]»

- Les causes des délais

Les délais inhérents au régime québécois d'accès sont de trois ordres. Ils résultent premièrement du temps requis par les organismes pour traiter les demandes d'accès, ils proviennent ensuite des demandes de révision portées devant la CAI et découlent, enfin, des recours engagés devant les tribunaux supérieurs pour contester une décision rendue par la CAI.

---

[45] Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès..., op. cit.*, p. 42.

[46] Propos tenus par l'AGED du Haut-Richelieu. Assemblée nationale, Commission de la culture, *Journal des débats*, 2 octobre 2003, 10h30, [http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cc/031002.htm#_Toc56825247], (page consultée le 9 décembre 2003).

[47] Fédération professionnelle des journalistes du Québec, *Mémoire sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information*, 29 août 2003, p. 4.

[48] Assemblée nationale, Commission de la culture, *Journal des débats*, 25 septembre 2003, 14h10, [http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cc/030925.htm#_Toc55722677], (page consultée le 10 octobre 2003).

La première cause des délais n'est pas la plus problématique. Un délai de vingt jours, pouvant être prolongé de 10 jours dans certaines circonstances, est accordé au responsable pour répondre aux demandes d'accès. Selon les données d'une étude réalisée à la demande du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, les responsables respecteraient dans une très forte proportion les délais prévus par la *Loi*[49]. Précisons aussi que, toujours d'après cette étude, un très faible pourcentage des décisions rendues par les responsables de l'accès sont suivies d'une demande de révision auprès de la CAI. Pour l'année 2001-2002, seuls 2,3% des décisions rendues par les responsables de l'accès auraient fait l'objet d'une demande de révision auprès de la CAI[50].

Les délais occasionnés par le processus de révision sont cependant plus substantiels. Selon les données du rapport annuel 2002-2003 de la CAI, le temps de traitement moyen des dossiers en adjudication est de 12 mois (10,2 mois pour les dossiers sans remise et 13,8 mois pour les dossiers avec remise)[51]. Soulignons que ce délai de traitement a été réduit du tiers depuis juin 2000, répondant ainsi à un objectif d'efficacité et d'efficience que s'était fixé la CAI dans sa dernière planification stratégique. Notons également que la CAI tente d'accroître le règlement des litiges par la voie de la médiation, une orientation susceptible de favoriser la réduction des délais. Pour l'année 2002-2003, 70% des dossiers ont ainsi été réglés par la médiation[52]. La Commission reconnaît le succès de cette approche et encourage la CAI à poursuivre ses efforts dans ce domaine.

---

[49] Pour l'année 2001-2002, le temps de traitement des demandes d'accès à des documents administratifs aurait respecté dans 94% des cas les délais prévus par la *Loi*. Paul-André Comeau, *Les demandes d'accès à l'information dans l'administration publique du Québec en 2001-2002*, Rapport soumis au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, Montréal, septembre 2002, p. 16. Ces données ne concernent que les demandes formulées auprès des ministères et des organismes gouvernementaux. Les réseaux de la santé et de l'éducation ainsi que l'ensemble des municipalités ne sont donc pas couverts par cette étude.

[50] *Ibid.*, p. 19. Les précisions formulées à la note précédente quant au champ restreint couvert par cette étude sont toujours valables.

[51] Commission d'accès à l'information, *Rapport annuel de gestion 2002-2003*, p. 23.

[52] Pour l'exercice financier 2000-2001, 60% des dossiers avaient été réglés par la voie de la médiation, l'année suivante c'était le cas de 69%. Commission d'accès à l'information, *Rapport annuel de gestion 2002-2003*, p. 24 et Commission d'accès à l'information, *Rapport annuel 2001-2002*, p. 28.

Pour la période couverte par le dernier rapport quinquennal, seuls 6 % des décisions rendues par la CAI ont été portées en appel devant les tribunaux supérieurs. Ce sont toutefois les parties à ces litiges qui souffrent le plus de la longueur des délais, puisque plusieurs années peuvent se passer avant l'obtention d'un jugement final.

À cet égard, la Commission s'inquiète en particulier des propos formulés par quelques intervenants quant à l'utilisation des mécanismes d'appel comme procédure dilatoire. *La Presse* déclarait à cet effet :

> [...] la stratégie préférée des organismes publics qui craignent d'être embarrassés par la publication d'une information est de multiplier les objections préliminaires et les procédures, de sorte que si d'aventure l'information finissait par être rendue publique, elle n'aurait plus d'utilité. L'expérience démontre qu'il faut parfois cinq ou six ans avant qu'une décision finale ne soit rendue [53].

Monsieur John Burcombe tenait des propos similaires lors des auditions :

> Invoquer la *Loi sur l'accès* pour obtenir un document qui est le moindrement sensible et détenu par un organisme qui sait utiliser la *Loi sur l'accès* à son avantage est garant d'un délai d'accès d'au moins neuf mois. Et, si vous avez lu l'article de M[e] Doray dans *La Presse* d'hier, lui est prêt à même garantir qu'il peut étendre ce délai jusqu'à cinq ans, et c'est notre expérience aussi[54].

L'utilisation de mesures dilatoires fait la lumière sur un autre aspect relatif à la problématique des délais, à savoir l'inégalité des moyens des parties au litige. Cette question a été abordée par les représentants de l'AGED du Haut-Richelieu lors des auditions de la Commission. L'extrait qui suit expose bien la teneur du problème :

> Lorsqu'un demandeur a jugé nécessaire de faire réviser la décision d'un organisme public par la CAI, il peut se présenter à l'audition sans avocat et défendre sa cause lui-même sans grands frais. Il lui faut donc s'en remettre au jugement du commissaire. Mais la situation devient presque intenable si l'organisme public ou un tiers décide d'en appeler d'une décision de la CAI devant les tribunaux.

---

[53] La Presse, *Le choix de la transparence, le choix de la démocratie. Mémoire présenté à la Commission de la culture*, septembre 2003, p. 9.

[54] Assemblée nationale, Commission de la culture *Journal des débats*, 25 septembre 2003, 17h00, [http://www.assnat. qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cc/030925.htm#_Toc55722680], (page consultée le 9 décembre 2003).

> Le demandeur ne connaît toujours pas le contenu du document en cause et, à moins d'être avocat lui-même, n'est pas apte à plaider les questions de droit qui sont l'objet exclusif de l'appel devant la cour. Il doit donc retenir et acquitter les services d'un avocat. En raison de son manque de moyens financiers, le demandeur sera souvent forcé de se désister ou devra subir les contrecoups financiers de sa décision de ne pas se désister. Le recours à l'appel peut ainsi devenir un moyen abusif et devenir de fait une entrave au droit d'accès[55].

La Commission a été sensible à la problématique des délais et aux effets pervers que ceux-ci peuvent avoir sur le respect du droit à l'information. Elle reconnaît que la longueur des délais peut compromettre le respect de ce droit et même entraver, à certains égards, l'exercice d'autres droits. Il faut en fait rappeler que les documents demandés sont souvent requis pour l'exercice d'un autre droit ou pour la participation à un débat public d'actualité. La pertinence de ces documents est donc intimement liée au moment de leur obtention.

- La position de la Commission

Le rapport quinquennal de la CAI contient des recommandations qui visent, directement ou indirectement, la réduction des délais, et ce, pour chacune des étapes du régime québécois d'accès à l'information, à savoir la demande d'accès, la révision et l'appel. La politique de divulgation automatique de l'information proposée par la CAI constituerait une avancée significative vers la réduction du temps d'accès pour un grand nombre de documents. Outre cette proposition, la principale recommandation de la CAI à l'égard des délais d'accès vise la simplification de la procédure d'appel à la Cour du Québec par l'abolition de la requête pour permission d'en appeler[56]. Quoique cette proposition puisse limiter, dans une certaine mesure, les délais et les déboursés occasionnés par la procédure d'appel d'une décision de la CAI, elle ne s'attaque pas à la véritable cause des délais qui provient plutôt de l'existence même de ce recours devant la Cour du Québec[57].

---

[55] Assemblée nationale, Commission de la culture *Journal des débats*, 2 octobre 2003, 10h30, [http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cc/031002.htm#_Toc56825247], (page consultée le 9 décembre 2003).

[56] Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès...*, *op. cit.*, p. 60-62. Recommandation n° 24.

[57] Seules les décisions de la CAI portant sur une question de droit ou de compétence peuvent être portées en appel devant la Cour du Québec. Le premier alinéa de l'article 147 stipule « [qu'une] personne directement intéressée peut interjeter appel d'une décision de la Commission devant un juge de la Cour du Québec sur toute question de droit ou de compétence ».

La Commission est d'avis que le retrait du pouvoir d'appel à la Cour du Québec constitue la meilleure solution à la problématique des délais et de l'inégalité des moyens. Elle considère que l'appel des décisions de la CAI à la Cour du Québec devrait être aboli pour être remplacé par le seul pouvoir de surveillance et de contrôle exercé par la Cour supérieure.

La Commission recommande donc au gouvernement de protéger l'ensemble des décisions de la CAI par une clause privative[58], comme c'est le cas pour une majorité de tribunaux administratifs de premier niveau. Il lui apparaît que le droit d'appel en évocation auprès de la Cour supérieure suffit pour protéger les justiciables d'erreurs sérieuses de droit répondant au critère du « manifestement déraisonnable ».

Toutefois, si cette recommandation devait être adoptée, la structure de la CAI devrait être modifiée en conséquence, de manière à offrir des garanties supérieures sur le plan de l'indépendance judiciaire.

1.5. L'assujettissement de certains organismes aux lois sur l'accès et sur la protection des renseignements personnels

La CAI formule plusieurs recommandations concernant l'assujettissement de certains organismes. Abordée par le rapport quinquennal de 1997 et par le projet de loi 122, la problématique n'est pas nouvelle.

Ainsi, la CAI propose l'adoption des dispositions du projet de loi 122 relatives aux ordres professionnels. Elle recommande aussi d'assujettir à la *Loi sur l'accès* tous les organismes dont le financement est largement assuré par l'État et de réviser, dans cette loi, la définition d'organisme municipal pour qu'elle prenne en compte la composition du conseil d'administration et la provenance des fonds. Enfin, elle renouvelle sa recommandation de 1997 à l'effet d'accorder un droit d'accès aux renseignements détenus par un établissement d'enseignement privé, qu'il soit ou non administré par une corporation[59].

---

[58] Les décisions de la CAI portant sur une question de fait de sa compétence sont déjà protégées par une clause privative. L'article 146 de la *Loi sur l'accès* stipule « [qu'une] décision de la Commission sur une question de fait de sa compétence est finale et sans appel ».

[59] Recommandations n[os] 15, 16, 17, 18. Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès...*, *op. cit.*, p. 53-57.

- Les ordres professionnels

Au sujet des ordres professionnels, le projet de loi 122 proposait la création d'un régime hybride. Ainsi, pour ce qui relève de leur mandat de contrôle de l'exercice de la profession, il soumettait les ordres à l'application de la *Loi sur l'accès* mais dans la mesure prévue par le *Code des professions*. Les renseignements personnels détenus par les ordres, autres que ceux relatifs au mandat de contrôle, relevaient de la *Loi sur le secteur privé*[60].

Quelques organismes ont commenté la solution préconisée par le projet de loi. Le Barreau du Québec et la Protectrice du citoyen se disent d'accord avec l'adoption des dispositions relatives aux ordres professionnels. Le Conseil interprofessionnel du Québec s'en montre généralement satisfait. Il émet toutefois quelques réserves. Ainsi, il recommande que la loi mentionne expressément la nature confidentielle du dossier du syndic. Il souhaite également que le syndic soit responsable de l'accès à l'égard des documents qu'il constitue ou détient dans le cadre de ses fonctions ou, à défaut, que soit prévue dans la loi l'obligation pour le responsable de l'accès de tenir compte de l'indépendance du syndic. Enfin, il demande que soit pris en considération, afin de préserver leur caractère confidentiel, le cas des audiences de comités de discipline qui ont été tenues à huis clos. Le Collège des médecins du Québec partage les réserves du Conseil à propos des documents d'enquête d'un ordre professionnel. Il estime essentiel de restreindre l'accès à ces documents.

La Commission tient à souligner l'importance d'assujettir les ordres professionnels à la *Loi sur l'accès*, en raison de leur mandat de protection du public. Elle reconnaît cependant, pour reprendre les mots du Barreau, « que les ordres professionnels comportent aussi un volet privé dans leurs rapports associatifs avec leurs membres[61] ». Elle juge par ailleurs que les dossiers du syndic d'un ordre, et notamment les documents d'enquête, devraient conserver un caractère confidentiel.

---

[60] Conseil interprofessionnel du Québec, *Mémoire à la commission de la culture relativement au projet de loi n° 122*, septembre 2000, p. 4.

[61] Barreau du Québec, *Mémoire, Rapport de la Commission d'accès à l'information du Québec intitulé : « Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence »*, septembre 2003, p. 7.

La Commission de la culture constate l'accueil généralement positif fait par les principaux intéressés aux dispositions du projet de loi 122 concernant les ordres professionnels. Elle note cependant les réserves émises par certains intervenants, en particulier celles qui se rapportent aux dossiers du syndic. Le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de l'époque, M. Joseph Facal, entendait amender le projet de loi 122 afin de préserver l'indépendance du syndic en matière d'accès à l'information. L'amendement en question, s'il avait été discuté et adopté, aurait eu pour effet de permettre au président d'un ordre de déléguer au syndic la responsabilité de l'accès aux documents qu'il constitue ou détient dans le cadre de ses fonctions[62].

La Commission recommande à la ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de mettre en œuvre les dispositions du projet de loi 122 relatives aux modalités d'assujettissement des ordres professionnels, de même que l'amendement envisagé à l'égard de la délégation en faveur du syndic.

- Les organismes financés par l'État

L'assujettissement des organismes gouvernementaux est prévu à l'article 4 de la *Loi sur l'accès*, qui stipule notamment que « [l]es organismes gouvernementaux comprennent les organismes [...] dont le fonds social fait partie du domaine de l'État ». L'interprétation de cet article a donné lieu à certaines difficultés. La Cour d'appel a déterminé, dans un jugement rendu en 2002, que la

---

[62] Lors de l'étude détaillée du projet de loi 122, M. Joseph Facal s'exprimait ainsi relativement à la question des modalités d'assujettissement des ordres professionnels à la *Loi sur l'accès* : « En fait, nous avons tenté de donner satisfaction à cette demande du Barreau par un papillon qui va venir beaucoup plus loin dans l'étude du projet de loi, qui viendra quand nous serons à l'article 108.5. [...] c'est un article [amendement proposé à l'article 108.5 du projet de loi 122] qui a pour objet d'indiquer que c'est le président de l'ordre qui est responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels, mais qu'il peut déléguer cette fonction à du personnel de direction ainsi qu'au syndic de l'ordre [...] ». Cet amendement n'a pas été discuté et adopté. Assemblée nationale, Commission de la culture, *Journal des débats*, 7 décembre 2001, 16h00, [http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/cc/011207.htm], (page consultée le 4 mars 2004).

notion de « fonds social qui fait partie du domaine public » renvoie aux actions détenues par l'État. La loi s'applique donc « à l'égard des sociétés dont l'État détient les actions[63] ».

---

[63] *Pouliot* c. *Hydro-Québec International*, C.A. Montréal n° 500-09-008850-992, 23 juillet 2002, jj. Beauregard, Mailhot, Morin, cité dans Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès..., op. cit.*, p. 53-54.

Malgré cette précision, la CAI estime que les difficultés d'interprétation de l'article 4 demeurent et que la question de l'assujettissement des organismes dont le financement est largement assuré par l'État n'est pas réglée. C'est pourquoi elle recommande d'élargir la portée de la *Loi* afin d'y inclure expressément ces organismes.

Plusieurs intervenants ont réagi à cette recommandation. L'Association des régions du Québec, qui regroupe les Conseils régionaux de développement du Québec (CRD), souligne que les organismes subventionnés par le gouvernement sont nombreux et que, souvent, les subventions qu'ils reçoivent suffisent à peine pour leur permettre de s'acquitter de leur mandat. Leur assujettissement à la *Loi sur l'accès* engendrerait des coûts importants et pourrait mettre leurs activités en péril[64]. La Protectrice du citoyen soulève également le problème de l'expertise nécessaire à l'application de la *Loi* et de la difficulté pour les petits organismes de se doter d'une telle expertise. Option consommateurs est plutôt d'avis d'assujettir les entités qui sont contrôlées, juridiquement ou *de facto*, par les organismes mentionnés au premier alinéa de l'article 4. L'organisme estime que l'assujettissement des entités largement financées par l'État, comme le propose la CAI, pourrait avoir pour effet de soumettre à l'application de la *Loi* de petits organismes sans buts lucratifs et d'en écarter d'autres, qui ne dépendent pas du financement de l'État mais qui devraient par ailleurs être assujettis[65]. Hydro-Québec, pour sa part, craint que l'élargissement de la portée de la *Loi* ne nuise à la création de partenariats entre les secteurs privé et public, certaines entreprises ayant des réticences à collaborer avec l'État dans la création de co-entreprises susceptibles d'être soumises à la *Loi sur l'accès*. Elle souligne également la difficulté de déterminer ce qu'est « un organisme dont le financement est largement assuré par l'État[66] ». La Fédération des établissements d'enseignement privés souscrit à ce dernier commentaire, en insistant sur le caractère imprécis et inapplicable de ce critère, la part des subventions dans le financement d'un organisme pouvant varier d'une période à l'autre[67].

---

[64] Association des régions du Québec, *Mémoire de l'Association des régions du Québec*, septembre 2002, p. 6.

[65] Option consommateurs, *Pour un citoyen responsable et respecté*, *op. cit.*, p. 9.

[66] Hydro-Québec, *op. cit.*, p. 4.

[67] Fédération des établissements d'enseignement privés, *Mémoire au sujet du rapport de la Commission d'accès à l'information*, septembre 2003, p. 6.

La Commission souscrit au principe général voulant que les organismes largement financés par l'État soient assujettis à la *Loi sur l'accès*. Elle reconnaît toutefois la difficulté d'interpréter l'article 4 de la loi et appuie donc la volonté de la CAI de clarifier les termes de cette disposition. Elle craint cependant que la proposition formulée par la CAI entraîne des problèmes d'interprétation similaires à ceux actuellement vécus. **La Commission recommande donc à la ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de raffiner la recommandation de la CAI afin de définir de façon précise le périmètre du régime québécois d'accès à l'information relativement aux organismes financés par l'État. La solution préconisée devrait, de l'avis de la Commission, tenir compte de la réalité de certains petits organismes susceptibles d'être soumis à l'application de la *Loi sur l'accès*.**

- Les organismes municipaux

L'article 5 de la *Loi sur l'accès* définit les organismes municipaux soumis au régime d'accès. Ils comprennent notamment « tout organisme relevant autrement de l'autorité municipale[68] ». Comme pour l'article 4, cette disposition a soulevé certaines difficultés d'interprétation.

Le projet de loi 122 prévoyait modifier l'article 5 afin d'en faciliter l'application. La notion d'organisme municipal aurait alors compris, outre « tout organisme dont le conseil

---

[68] L'article dans son entier se lit comme suit :

> **5.** Les organismes municipaux comprennent :
>
> 1° une municipalité, ainsi que tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité, de même que tout organisme relevant autrement de l'autorité municipale;
>
> 2° une communauté métropolitaine, une régie intermunicipale, une société intermunicipale de transport, un conseil intermunicipal de transport, l'Administration régionale Kativik et tout autre organisme dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux, à l'exclusion d'un organisme privé;
>
> 3° une société d'économie mixte constituée conformément à la Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal (chapitre S-25.01).

d'administration est formé majoritairement de membres du conseil d'au moins une municipalité[69] », « tout organisme dont le conseil d'administration est formé d'au moins un élu

[69] À l'exclusion toutefois « de l'Union des municipalités du Québec, de la Fédération québécoise des municipalités locales et régionales (FQM) et de l'Union des municipalités de banlieue sur l'Île de Montréal». Projet de loi 122, art. 3.

municipal désigné à ce titre et dont une municipalité ou une communauté urbaine adopte ou approuve le budget ou contribue à plus de la moitié du financement[70] ». La CAI trouve satisfaisant cet élargissement de la portée de l'article 5 puisqu'il « prend en compte la composition du conseil d'administration et la provenance des fonds[71] ».

Les intervenants qui se sont prononcés sur cette question partagent la position de la CAI à cet égard et recommandent de modifier l'article 5 comme le proposait le projet de loi 122. Par conséquent, en raison du consensus exprimé à ce sujet, **la Commission recommande que la *Loi sur l'accès* soit modifiée comme le prévoyait le projet de loi 122 afin que la définition d'organisme municipal prenne en compte la composition du conseil d'administration et la provenance des fonds.**

L'attention de la Commission a toutefois été attirée sur le cas de Compo-Haut-Richelieu, une société d'économie mixte constituée en 1994 en vertu d'une loi spéciale, la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu*[72]. Les sociétés d'économie mixte constituées depuis 1997 sont considérées comme des organismes municipaux pour l'application de la *Loi*, en vertu du paragraphe 3 de l'article 5, qui stipule que les organismes municipaux comprennent : « 3° une société d'économie mixte constituée conformément à la Loi sur les société d'économie mixte dans le secteur municipal (chapitre S-25.01) ». Compo-Haut-Richelieu, qui n'a pas été constituée en vertu de cette loi, échappe donc à cet assujettissement.

Le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de l'époque entendait amender le projet de loi 122, qui maintenait l'exception concernant les sociétés d'économie mixte constituées

---

[70] *Ibid.* Cet article exclut toutefois les sociétés d'économie mixte constituées en vertu des chapitres 56, 61 et 69 des lois de 1994 et du chapitre 84 des lois de 1985, ce qui concerne notamment la société Compo-Haut-Richelieu, dont il sera fait mention plus loin.

[71] Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès..., op. cit.*, p. 56.

[72] L. Q. 1994, c. 69. La situation de Compo-Haut-Richelieu a été portée à l'attention de la Commission par l'Association pour une gestion écologique des déchets dans le Haut-Richelieu. Compo-Haut-Richelieu est la seule société d'économie mixte constituée en vertu des lois spéciales antérieures à 1997.

M. Pierre Moreau, député de Marguerite-D'Youville, s'est retiré des discussions sur ce cas précis puisqu'il était, avant le 14 avril 2003, associé d'un cabinet d'avocats ayant représenté Compo-Haut-Richelieu.

avant 1997[73]. L'amendement en question, s'il avait été discuté et adopté, aurait eu pour effet de soumettre les sociétés d'économie mixte constituées en vertu de lois spéciales, et donc Compo-Haut-Richelieu, à l'application de la *Loi sur l'accès*[74].

La Commission considère que la société d'économie mixte Compo-Haut-Richelieu devrait être soumise à la *Loi sur l'accès*. **Elle recommande donc à la ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de modifier la *Loi sur l'accès* de manière à ce que toutes les sociétés d'économie mixte, y compris Compo-Haut-Richelieu, soient désormais assujetties à la *Loi*.**

- Les établissements d'enseignement privés

Le deuxième alinéa de l'article 6 de la *Loi sur l'accès* prévoit l'assujettissement des établissements d'enseignement privés : « Ils [les organismes scolaires] comprennent également les établissements agréés aux fins de subventions en vertu de la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1) [...] ». L'interprétation de cet article a soulevé une controverse jurisprudentielle qui n'a néanmoins pas permis d'en clarifier la portée[75]. La CAI recommande, comme en 1997, que toute personne ait accès aux renseignements qui concernent un établissement d'enseignement privé, même s'il est administré par une corporation[76].

---

[73] L'article 3 du projet de loi 122 maintenait expressément l'exception concernant les sociétés d'économie mixte constituées avant 1997. Il modifiait l'article 5 de la *Loi sur l'accès* afin d'inclure dans la définition d'organisme municipal « tout organisme dont le conseil d'administration est formé d'au moins un élu municipal désigné à ce titre et dont une municipalité ou une communauté urbaine adopte ou approuve le budget ou contribue à plus de la moitié du financement, à l'exclusion des personnes morales constituées en vertu des chapitres 56, 61 et 69 des lois de 1994 et du chapitre 84 des lois de 1995», ce qui excluait Compo-Haut-Richelieu, puisque cette dernière a été constituée en vertu du chapitre 69 des lois de 1994.

[74] Propos tenus lors des auditions par M. Morazain, porte-parole de l'AGED du Haut-Richelieu, par Mme Courchesne, ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, et par M. Stéphane Bédard, critique de l'opposition officielle en matière d'accès à l'information. Assemblée nationale, Commission de la culture, *Journal des débats*, 2 octobre 2003, 10 h 30, [http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cc/031002.htm#_Toc56825247], (page consultée le 1er décembre 2003).

[75] Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès..., op. cit.*, p. 56-57; Fédération des établissements d'enseignement privés, *Mémoire au sujet du rapport..., op. cit.*, p. 5.

[76] Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès, op. cit.*, p. 57.

La Commission de la culture s'était prononcée sur cette question en 1998 et avait recommandé que les établissements d'enseignement privés subventionnés et les corporations qui les gèrent soient assujettis à la *Loi sur l'accès*, mais uniquement pour les services éducatifs[77]. La Fédération des établissements d'enseignement privés appuyait et appuie toujours cette proposition. Elle suggère cependant, pour éviter des litiges, de s'inspirer des dispositions pertinentes du projet de loi 122 concernant les ordres professionnels[78] et de définir dans la *Loi* les activités relatives aux services pédagogiques subventionnés qui seraient visées par le régime d'accès à l'information[79].

La Commission réitère les propos qu'elle tenait en 1998 quant à l'assujettissement des établissements d'enseignement privés et des corporations qui les administrent. Elle est toujours d'avis qu'ils devraient être assujettis à la *Loi sur l'accès*, mais seulement à l'égard des services éducatifs. Par ailleurs, elle invite la ministre à étudier la proposition de la Fédération des établissement privés concernant la définition, dans la *Loi*, des activités visées.

1.6. Les demandes d'accès liées à des problématiques environnementales

La CAI n'aborde pas dans son rapport la question des droits à la santé, à la sécurité et à la qualité de l'environnement, comme elle l'a fait par le passé. Cette problématique a néanmoins fait l'objet de plusieurs interventions au cours des auditions. Les propos formulés à cette occasion démontrent une fois de plus la complexité de ces questions, mais surtout l'urgence d'agir en ce domaine.

L'article 26 de la *Loi sur l'accès* permet à un organisme public de divulguer un renseignement ayant une influence sur l'économie qui serait autrement confidentiel en vertu des articles 22, 23 et 24 de la *Loi*, si ce renseignement « permet de connaître ou de confirmer l'existence [...] d'une

---

[77] Commission de la culture, *Étude du rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information. Rapport final*, avril 1998, p. 24.

[78] En particulier l'article 98 du projet de loi. Fédération des établissements d'enseignement privés, *Mémoire au sujet du rapport..., op. cit.*, p. 5-6.

[79] *Ibid.*

atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement[80] ». Mais cette disposition, en raison du fardeau de preuve qu'elle exige, est demeurée, à toutes fins pratiques, inapplicable. Dans leur ouvrage concernant la *Loi sur l'accès*, M^e^ Raymond Doray et M^e^ François Charette précisent d'ailleurs au sujet de l'article 26 : « La Commission [CAI] ne l'a jamais appliqué, alors qu'elle a été saisie de centaines de demandes de révision dans le domaine de l'environnement[81] ».

Les articles 118.4 et 118.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* déterminent également un droit à l'information en matière environnementale. L'article 118.4 prévoit que « toute personne a droit d'obtenir du ministère de l'Environnement copie de tout renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination ou, concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement ». Les propos de M. John Burcombe en démontrent toutefois les limites :

> L'article 118.4, par contre, de la *Loi sur la qualité de l'environnement* accorde l'accès public sans restriction à des données sur les émissions de substances polluantes produites, par exemple, par une usine une fois qu'elle est en opération. Cependant, l'accès à la même information à titre prévisionnel, pour un projet d'usine, peut être facilement bloqué par le promoteur en invoquant les articles 23 et 24 [de la *Loi sur l'accès*][82].

L'article 118.5 prescrit pour sa part la tenue d'un registre par le ministre et confère aux renseignements qu'il contient un caractère public. La jurisprudence a toutefois déterminé que les documents auxquels le registre réfère n'ont pas ce caractère public, ce qui limite considérablement la portée de cet article.

---

[80] *Loi sur l'accès*, art. 26.

Le droit à la qualité de l'environnement est reconnu à l'article 19.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, :

> **19.1.** Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi.

[81] Raymond Doray et François Charrette, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2001, mise à jour 3, 10 septembre 2003, p. II/26-7.

[82] Assemblée nationale, Commission de la culture, *Journal des débats*, 25 septembre 2003, 17h00, [http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cc/030925.htm#_Toc55722680], (page consultée le 9 décembre 2003).

Les interventions dont elle a été témoin ont permis à la Commission de mesurer toute la difficulté pour les citoyens, concernés par leur santé et par la qualité de l'environnement, d'obtenir l'information qui leur est nécessaire pour faire valoir leurs droits. Encore une fois, les propos de M. Burcombe résument bien la situation :

> Dès 1990, le Mouvement Au Courant a dû continuellement lutter pour l'accès à des documents dans le domaine de l'environnement, notamment les documents visés par la *Loi sur la qualité de l'environnement* et ses règlements. Nous avons vécu tous les échecs d'un David contre Goliath, au point où nous constatons maintenant que la *Loi sur l'accès* est l'instrument de choix pour les détenteurs d'informations qui veulent contrôler l'accès à leur guise[83].

Les commentaires de M. Karel Ménard, du Comité SOS Déchets, en sont également un bon exemple :

> Et le problème au niveau de la loi à l'accès à l'information, c'est qu'il faut – et ça revient toujours aux citoyens – il faut démontrer qu'il y a un problème au niveau de l'environnement, un problème grave, une catastrophe – l'article 26 – au niveau de la santé humaine. Et c'est ça, c'est à nous de le démontrer, toujours à nos frais et toujours avec une armée d'avocats devant nous[84].

Dans son rapport de 1997, la CAI proposait certaines modifications à la loi pour faciliter l'accès à l'information environnementale. Elle écrivait, au sujet du droit à la qualité de l'environnement :

> La confidentialité des renseignements soustraits à l'attention du public ne saurait cependant faire obstacle aux droits à la santé, à la sécurité et à la qualité de l'environnement.
>
> Si les renseignements demandés permettent de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement, aucune restriction ne peut ni ne doit en justifier l'inaccessibilité[85].

---

[83] Assemblée nationale, Commission de la culture, *Journal des débats*, 25 septembre 2003, 17h00, [http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cc/030925.htm#_Toc55722680], (page consultée le 22 novembre 2003).

[84] Assemblée nationale, Commission de la culture, *Journal des débats*, 30 octobre 2003, 10h00, [http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/epreuve/cc/031030/1000.htm], (page consultée le 22 novembre 2003).

[85] Commission d'accès à l'information, *Vie privée et transparence administrative au tournant du siècle*, juin 1997, p. 110.

Et elle ajoutait : « le droit à la qualité de l'environnement a comme corollaire le droit à l'information environnementale[86] ».

Elle recommandait donc l'élargissement de l'article 26 de la *Loi sur l'accès*, afin qu'il s'applique non seulement aux renseignements ayant des incidences sur l'économie mais également à l'encontre de tout motif de refus de communication d'un renseignement. Elle proposait également, sous réserve toutefois des articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès,* qui concernent le secret industriel et les renseignements d'un tiers, l'élargissement de la portée de l'article 118.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, de façon à ce qu'aucune restriction ne puisse s'appliquer aux renseignements qui n'ont pas été fournis par des tiers[87]. L'article 116 du projet de loi 122 donnait suite à cette dernière proposition.

La Commission d'enquête et d'audiences publiques sur le développement durable de la production porcine au Québec, mandatée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), propose, dans son récent rapport, certaines améliorations au régime d'accès à l'information[88]. Bien que relatifs à la production porcine, les propos de la Commission d'enquête pourraient certainement s'appliquer à d'autres situations et devraient susciter une réflexion plus large à l'égard du droit à l'information environnementale.

La Commission d'enquête signale l'importance de mettre en œuvre des processus transparents d'information et de concertation afin d'assurer l'acceptabilité sociale de la production porcine[89]. Ses commentaires à l'égard des responsabilités du ministère ne sont pas sans rappeler certains propos entendus en matière de divulgation automatique :

> Pour planifier correctement l'aménagement de la zone agricole, il est essentiel que les autorités municipales puissent accéder aux données de recensement des

---

[86] *Ibid.*, p. 112.

[87] *Ibid.*, p. 114.

[88] Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec, rapport principal : L'inscription de la production porcine dans le développement durable. Rapport d'enquête et d'audience publique*, septembre 2003.

[89] Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Communiqués*, « L'inscription de la production porcine dans le développement durable», 30 octobre 2003, [http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/prod-porcine/communiques/sortie-2.htm], (page consultée le 5 novembre 2003).

> entreprises agricoles, qui sont détenues par le MAPAQ. [...] Or, le monde municipal a difficilement accès à certaines données pertinentes qui leur permettraient de remplir plus facilement leur rôle de planification de l'aménagement de la zone agricole[90].

C'est pourquoi elle recommande « que les instances municipales aient systématiquement accès aux données de recensement des entreprises agricoles de leur territoire[91] ». Elle mentionne en outre le caractère limité de l'information disponible en vertu de l'article 118.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et précise, à propos de l'article 116 du projet de loi 122, que « la disposition proposée, à elle seule, ne permettrait pas la transmission systématique, aux autorités municipales, des demandes de certificats d'autorisation ainsi que des avis de projet[92] ». Le Mouvement Au Courant ajoute d'ailleurs à l'égard de cette disposition :

> L'utilité de ce changement est, pour nous, très limitée du fait que les articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès* s'appliqueront toujours.
>
> Alors, [...] l'invocation abusive par des tierces parties des articles 23 et 24 peut entraver l'accès à des informations sur des impacts potentiellement nuisibles pour l'environnement et la santé humaine. Le promoteur d'un projet assujetti à un examen préalable en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* n'a qu'à mentionner les articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès* afin d'effectivement bloquer pendant des années l'accès à des volumes complets de ces études de répercussion environnementale[93].

Enfin, la Commission d'enquête fait aussi une recommandation à l'égard de l'accessibilité de l'information pour le citoyen :

> La Commission recommande d'améliorer la diffusion et la qualité de l'information donnée aux citoyens à propos des projets de production porcine, particulièrement en ce qui a trait aux demandes de certificats d'autorisation, à la délivrance desdits certificats d'autorisation ainsi qu'aux avis de projets donnés au ministre de

---

[90] Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Consultation publique sur le développement durable...*, *op. cit.*, p. 85.

[91] Nous soulignons. *Ibid.*

[92] *Ibid.*, p. 87.

[93] Assemblée nationale, Commission de la culture, *Journal des débats*, 25 septembre 2003, 17 h 00, [http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cc/030925.htm#_Toc55722680], (page consultée le 22 novembre 2003).

l'Environnement, préalablement à la réalisation de certains projets relatifs à la production porcine[94].

[94] Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *op. cit.*, p. 94.

Tous ces éléments amènent la Commission à conclure que la problématique du droit à la qualité de l'environnement et de l'accès à l'information environnementale perdure et exacerbe l'insatisfaction des citoyens à l'égard de l'administration. De l'avis de la Commission, la règle de la transparence devrait prévaloir en matière environnementale. Les citoyens doivent être informés des dommages tant avérés que potentiels pouvant porter atteinte à leur santé et à la qualité de l'environnement. **La Commission estime que le gouvernement devrait s'inspirer des recommandations du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement relatives au droit à l'information dans le domaine de la production porcine afin d'améliorer et de faciliter l'accès à l'information environnementale, et ce, pour l'ensemble des secteurs d'activités économiques. La Commission juge par ailleurs essentielle que la notion de secret industriel soit mieux circonscrite et que les dispositions relatives aux renseignements fournis par un tiers soient revues afin qu'elles ne puissent pas être utilisées comme mesures dilatoires.**

1.7. La demande de l'Office des personnes handicapées du Québec

Les membres de la Commission ont été particulièrement touchés par la présentation faite par l'Office des personnes handicapées relativement aux difficultés qu'éprouvent les personnes atteintes d'un handicap lorsqu'elles souhaitent exercer leur droit d'accès à l'information. Elle tient d'ailleurs à souligner la patience et l'ouverture d'esprit démontrées par cet organisme dans la défense des droits des personnes handicapées en matière d'accès à l'information.

La Commission est tout à fait consciente que le respect de ce droit repose – pour la personne handicapée plus que toute autre – sur ses conditions d'exercice. De l'avis de la Commission, il est essentiel que les modifications prochaines à la *Loi sur l'accès* et à la *Loi sur le secteur privé* prévoient, tel que le fait la législation fédérale en regard des personnes ayant une déficience visuelle ou auditive[95], des modalités particulières visant à faciliter l'exercice du droit d'accès des personnes handicapées.

---

[95] L'article 12(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* (L.R.C. 1985, c. A-1) stipule que « [l]a personne ayant une déficience sensorielle à qui est donné communication totale ou partielle d'un document et qui a demandé qu'elle lui soit faite sur un support de substitution se fait communiquer copie du document ou de la partie sur un tel support ». Des dispositions similaires sont prévues à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

(L.R.C. 1985, c. P-21) et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (L.C. 2000, c.5).

Rappelons qu'une ouverture en ce sens avait été faite par les projets de loi n^os^ 451 et 122. **La Commission recommande donc au gouvernement de définir, de concert avec l'Office des personnes handicapées du Québec, de nouvelles modalités qui permettront d'adapter l'exercice du droit d'accès aux besoins particuliers des personnes handicapées. Ces dispositions devraient couvrir non seulement le droit d'accès à des renseignements personnels mais également l'accès à des documents à caractère public.**

2. LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

1.1. Le partage de l'information au sein de l'administration publique

Les technologies de l'information ont connu un développement fulgurant dans les dernières années. Elles offrent désormais d'innombrables possibilités pour l'administration publique, notamment en matière d'offre de services intégrés aux citoyens. Mais l'intégration des services repose sur une plus grande circulation de l'information détenue par les ministères et les organismes. Certains craignent que cette tendance à l'intégration ne mène à une plus grande concentration et une centralisation des renseignements personnels des citoyens, une réalité qui comporterait des risques pour la confidentialité des renseignements personnels et l'utilisation qu'il en sera faite.

- La position de la CAI

La CAI s'inquiète de l'évolution qu'elle remarque, au sein de l'administration publique, vers l'accroissement de la concentration et de la centralisation des renseignements personnels[96]. Elle reconnaît que la plupart des ministères et des organismes ont adopté des plans d'action et des mesures concrètes de sécurité qui offrent de meilleures garanties de protection des renseignements personnels. Elle craint néanmoins un glissement vers une société de surveillance, en rappelant que « la sécurité et la protection des renseignements personnels sont deux concepts qu'il faut distinguer[97] ».

---

[96] Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, novembre 2002, p. 95.

[97] *Ibid.*, p. 99.

Assurer la confidentialité des renseignements personnels ne suffit pas. Encore faut-il voir à ce que seuls les renseignements nécessaires soient colligés, et qu'ils soient utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis. C'est pourquoi la CAI fait plusieurs recommandations relatives à la conception des systèmes d'information[98]. Elle recommande également que le principe de l'étanchéité des fichiers détenus par un organisme soit reconnu dans la *Loi sur l'accès*. Elle est d'avis que « sans étanchéité de leurs fichiers de renseignements personnels, les organismes publics ne seront plus en mesure de garantir aux citoyens qu'ils respectent leur droit de savoir à quelles fins sont utilisés les renseignements personnels qui les concernent[99] ».

- L'opinion des intervenants

Plusieurs intervenants partagent la position de la CAI au sujet de l'étanchéité des fichiers, dont la Protectrice du citoyen, Option consommateurs et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Cette dernière affirme d'ailleurs à cet égard :

> L'administration publique ne doit pas être considérée comme une institution monolithique mais comme un groupement d'organismes distincts, dont chacun est en principe limité à ses *propres* sources légales de renseignements. Les citoyens peuvent ainsi légitimement s'attendre à ce qu'un renseignement personnel transmis à un organisme public, à une fin bien précise, ne circule pas ensuite librement dans l'ensemble de l'administration publique[100].

D'autres dénoncent toutefois cette approche. Pour l'Association sur l'accès et la protection de l'information, par exemple, l'étanchéité des fichiers constitue sans doute un moyen d'assurer la protection des renseignements personnels, mais « l'ériger en principe absolu met un frein à la prestation de services électroniques[101] ».

---

[98] Recommandations n[os] 34, 35, 36 et 37. *Ibid*, p. 100.

[99] Recommandation n[o] 40. *Ibid.*, p. 101-102.

[100] Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *op. cit.*, août 2003, p. 9.

[101] Association sur l'accès et la protection de l'information, *op. cit.*, 2003, p. 22. La CAI précise toutefois que les recommandations n[os] 34 à 37 ne visent pas à limiter le déploiement des nouvelles technologies de l'information et qu'elles démontrent plutôt que l'implantation de ces technologies peut se faire dans le respect des principes de protection des renseignements personnels. De plus, elle est d'avis que le cadre juridique défini par la *Loi sur l'accès* ne constitue pas un obstacle à la prestation électronique de services. Commission d'accès à l'information, *Document complémentaire...*, *op. cit.*, 30 octobre 2003, p. 25, 28.

Le professeur Pierre Trudel[102], le Comité stratégique des ressources informationnelles du Secrétariat du Conseil du trésor (CSRI) et le Centre francophone d'informatisation des organisations (CEFRIO) sont du même avis. Ils estiment que le régime québécois de protection des renseignements personnels doit être assoupli afin de permettre la prestation de services transactionnels et intégrés dans un contexte d'État en réseau. « Il faut s'éloigner de cette tendance consistant à recourir à des techniques de censure de l'information sous le prétexte que cette information est susceptible d'être utilisée à mauvais escient », écrit Pierre Trudel[103]. Il recommande par conséquent de revoir le cadre juridique afin de faciliter l'échange d'informations de qualité dans le but d'offrir aux citoyens de meilleurs services, à la hauteur de leurs attentes. Il suggère également d'adapter les efforts de protection selon les niveaux de sensibilité des informations[104]. Le CEFRIO et le CSRI souscrivent à ces propositions. Ce dernier insiste de plus sur la nécessité d'accroître la transparence du processus, afin que le citoyen soit adéquatement informé de l'existence d'échanges de renseignements entre différentes instances et qu'il puisse y consentir de façon éclairée[105].

- La position de la Commission de la culture

La problématique du partage de l'information dans l'administration soulève de nombreuses questions quant à la protection des renseignements personnels et au respect de la vie privée. La Commission de la culture ne peut, dans le cadre du mandat actuel, se prononcer sur l'ensemble des aspects de cette question somme toute fort complexe. Elle tient néanmoins à préciser certains éléments jugés fondamentaux qui devraient baliser l'action du gouvernement en ce domaine.

La Commission reconnaît la nécessité pour l'État d'offrir aux citoyens des services de qualité qui reposent sur l'utilisation de technologies modernes. Elle encourage, par exemple, le développement de services en ligne, notamment transactionnels, qui répondent aux attentes des citoyens. Elle invite d'ailleurs le gouvernement à faire preuve du leadership nécessaire pour favoriser la mise en œuvre uniforme de tels services dans l'ensemble de l'administration publique.

---

[102] M. Pierre Trudel est titulaire de la Chaire L. R. Wilson sur le droit des technologies de l'information et du commerce électronique à la Faculté de droit de l'Université de Montréal.

[103] Pierre Trudel, *Améliorer la protection de la vie privée dans l'administration électronique : pistes afin d'ajuster le droit aux réalités de l'État en réseau*, mars 2003, p. 43.

[104] *Ibid.*, p. 1-2.

[105] Comité stratégique des ressources informationnelles, *Mémoire du Comité stratégique des ressources informationnelles dans le cadre de la consultation générale à l'égard du document intitulé : « Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence »*, septembre 2003, p. 5.

L'appui de la Commission au développement de services en ligne est toutefois conditionnel à la présence de systèmes sécuritaires.

La Commission tient à rappeler que l'utilisation des technologies ne doit pas se faire au détriment des principes de protection des renseignements personnels et de la vie privée, ni mener à leur affaiblissement. Ainsi, quoiqu'elle constate que le développement de l'État en réseau puisse offrir des opportunités d'innovation et permettre une prestation de services plus efficace et efficiente, la Commission de la culture préconise une grande prudence en ce domaine.

La Commission estime que tout échange de renseignements personnels ou couplage d'informations au sein de l'administration publique doit prendre en compte certains aspects fondamentaux. D'une part, la fiabilité et le caractère sécuritaire des identifiants utilisés devraient être démontrés. D'autre part, à l'instar des ententes de communication existantes, de tels échanges devraient demeurer soumis à la surveillance de la CAI. Celle-ci devrait être présente tout au long de la mise en œuvre des réseaux d'échanges et servir de forum permanent afin de discuter des enjeux soulevés par la réalisation de ces projets. De plus, comme l'ont suggéré plusieurs intervenants, toute démarche visant l'échange de renseignements devrait être faite dans la plus grande transparence et reposer sur l'exigence d'un consentement éclairé. Le couplage d'informations devrait donc demeurer, de l'avis de la Commission, une exception soumise à l'autorisation préalable de la CAI et au consentement du citoyen.

Il importe par ailleurs, en matière de circulation de l'information dans l'administration, de préserver la confiance que les citoyens accordent à l'État. À cet effet, le gouvernement devrait porter la plus grande attention aux craintes exprimées par la population à l'égard des activités de surveillance et de la création de mégabanques de données personnelles. **Afin de protéger la relation de confiance entre le citoyen et l'État en matière de protection des renseignements personnels, la Commission juge essentiel que le gouvernement maintienne les exigences du consentement et de l'autorisation préalable par la CAI des projets de partage ou de couplage d'informations. Dans l'éventualité où le gouvernement souhaitait passer outre à ces exigences à l'occasion de la révision prochaine de la *Loi sur l'accès* et dans le cadre du projet de gouvernement en ligne, il faudrait alors absolument tenir un vaste débat public sur ces questions.**

1.2. Le partage de l'information dans le secteur de la santé (volets clinique et recherche) et les questions relatives à la génétique.

Les technologies de l'information procurent également de nouvelles possibilités dans le domaine de la santé, tant à l'égard des soins prodigués aux patients qu'en matière de recherche. Par ailleurs, les avancées de la science relatives à la génétique permettent d'entrevoir certaines applications, notamment dans le domaine des assurances, qui soulèvent de nombreuses questions au sujet de la protection des renseignements personnels. Plusieurs intervenants ont exprimé des craintes à l'égard de ces nouveaux enjeux et souligné l'importance d'agir en cette matière.

- La position de la CAI[106]

La CAI expose dans son rapport ses préoccupations concernant les dossiers patients électroniques et les autorisations d'accès pour fins de recherche[107]. À propos des premiers, elle s'inquiète de la création possible de mégabanques de données. Elle y voit des risques importants et s'interroge sur la question des responsabilités relatives à la protection des renseignements que contiennent de telles banques. Elle reconnaît toutefois que l'intérêt du patient commande, à la lumière des nouvelles possibilités d'échange d'informations, de revoir le cadre juridique québécois en matière d'accès et de protection des renseignements de santé[108].

Soucieuse de favoriser une application plus rigoureuse du régime d'exception créé par les dispositions de la *Loi sur l'accès* relatives aux autorisations d'accès pour fins de recherche[109], la CAI fait également plusieurs recommandations qui portent sur les conditions de recevabilité d'une demande d'autorisation, l'avis préalable d'un comité d'éthique, le rôle des directeurs des services professionnels des établissements de santé, l'imputabilité des organismes détenteurs de

---

[106] Recommandations n[os] 38, 39, 41 à 46 et 49. Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès...*, *op. cit.*, p. 101-130.

[107] Bien que les autorisations d'accès pour fins de recherche ne concernent pas uniquement des données relatives à la santé des individus, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit du domaine de recherche dont est issu le plus grand nombre de demandes, comme le souligne la CAI. C'est pourquoi nous avons choisi d'en traiter à même la section qui porte sur le partage d'informations dans le secteur de la santé. Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès..., op. cit.*, p. 104.

[108] *Ibid.*, p. 89.

[109] Articles 59 (5) et 125 de la *Loi sur l'accès*. *Ibid.*, p. 102.

renseignements nominatifs et les entrepôts de données[110]. Dans ce dernier cas, elle propose que la Commission de la culture étudie « la création d'entrepôts de données dédiés à la recherche ou leur réseautage et évalue l'opportunité de faire des recommandations quant à des modifications législatives visant à encadrer, le cas échéant, ce phénomène en émergence[111] ».

Au chapitre de la génétique, la CAI propose de donner suite aux recommandations que le Conseil de la santé et du bien-être formulait dans son rapport intitulé *La santé et le bien-être à l'ère de l'information génétique, enjeux individuels et sociaux à gérer*[112]. Ces recommandations concernaient notamment l'utilisation de tests génétiques par les assureurs et les employeurs, une problématique qui a été abordée par certains intervenants venus témoigner devant la Commission[113].

- La position de la Commission de la culture

Il ne fait aucun doute pour la Commission que ces questions soulèvent des enjeux complexes appelés à prendre une grande importance dans un proche avenir. Certains intervenants réclament d'ailleurs un débat élargi qui permette d'identifier les orientations que veut se donner la société québécoise en ces matières[114]. **Ces problématiques recèlent toutefois un questionnement éthique et moral qui dépasse la question de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de même que des considérations techniques qui débordent les limites du mandat actuel de la Commission de la culture. Il importe cependant que les forums concernés se saisissent et débattent de ces enjeux prioritaires.**

De l'avis de la Commission, il est urgent que ces problématiques soient examinées par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, puisqu'elle constitue l'une des tribunes les plus appropriées pour en débattre.

---

[110] Recommandations n[os] 41 à 46. Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès…*, *op. cit.*, p. 109-114.

[111] Recommandation n° 46. *Ibid.*, p. 114.

[112] Recommandation n° 49. *Ibid.*, p. 130.

[113] Témoignages des représentants du Collège des médecins, du Mouvement des caisses Desjardins et de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes.

[114] La CSN, Option consommateurs et la Société québécoise d'informatique biomédicale et de la santé se sont notamment exprimés en ce sens.

Elle invite donc cette commission à procéder sans délai à l'examen de ces questions, en particulier en ce qui concerne le cadre juridique du dossier patient et la création d'entrepôts de données constitués à des fins de recherche.

Dans le cadre de ce même mandat, la Commission des affaires sociales devrait également se saisir de la demande formulée par l'Association des fondations d'établissements de santé du Québec qui souhaite que les lois sur l'accès et la protection des renseignements personnels soient modifiées afin de faciliter la sollicitation de fonds en milieu hospitalier[115]. Cette demande, déjà émise en 1997, mérite d'être analysée par un forum spécialisé puisqu'elle soulève d'importantes questions éthiques en matière de communication de renseignements de santé.

3. LE MANDAT ET LA STRUCTURE DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

Depuis sa création, la CAI a été l'objet de nombreuses critiques remettant en question le choix d'en faire un organisme multifonctionnel. Le sujet a de nouveau été abordé dans le cadre du mandat actuel. La Commission souhaite donc, en raison de l'importance de cette question, faire état des propos qu'elle a entendus à ce sujet.

- Les critiques formulées à l'égard de la structure actuelle

La question de la structure de la CAI et de l'opportunité du maintien du cumul de ses mandats a fait l'objet de plusieurs interventions au cours de la présente consultation, notamment de la part de M^e^ Raymond Doray, qui a rédigé un avis sur le sujet à la demande du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration[116]. M^e^ Doray considère que la multiplicité des fonctions, des compétences et des pouvoirs de la CAI empêche cet organisme de s'acquitter adéquatement de sa mission. Son argumentation s'appuie notamment sur l'apparence de partialité qui découle du cumul des mandats et sur l'incompatibilité de certains de ces mandats.

---

[115] Comme l'explique l'Association dans son mémoire, la CAI a déterminé, dans un jugement rendu en 1997, que les articles 19 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et 59 de la *Loi sur l'accès* interdisent aux établissements de santé et de services sociaux de communiquer leurs listes d'usagers à une fondation. La CAI précise de plus que les renseignements personnels détenus par les établissements n'ont pas été obtenus à des fins de sollicitation. Par conséquent, les établissements ne peuvent utiliser ces renseignements pour solliciter les usagers au bénéfice des fondations sans le consentement des personnes concernées. Voir *X.* c. *Hôtel-Dieu de St-Jérôme*, Rapport d'enquête de la Commission d'accès à l'information, n° 96 04 96, avril 1997, cité dans Association des fondations d'établissements de santé du Québec, *Mémoire au sujet du rapport de la Commission d'accès à l'information de novembre 2002*, septembre 2003, p. 7-8.

[116] Raymond Doray, *La mise en œuvre des lois d'accès à l'information gouvernementale et de protection des renseignements personnels au Québec : analyse critique et perspectives de réforme organisationnelle. Avis préparé à la demande du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration*, juin 2003, 56 p.

M[e] Doray recommande par conséquent que la fonction d'adjudication actuellement attribuée à la CAI soit plutôt confiée au Tribunal des droits de la personne du Québec. La CAI serait donc transformée en organisme non juridictionnel doté de pouvoirs d'enquête, de médiation et de promotion des droits en matière d'accès à l'information dans le secteur public ainsi qu'en matière de protection des renseignements personnels et de respect de la vie privée. Cet organisme devrait également pouvoir agir à titre de défenseur du droit d'accès et du droit à la vie privée, prendre le parti des requérants et des plaignants devant toute instance concernée, faire les suivis nécessaires et conseiller le gouvernement sur ces questions[117].

Cette structure, inspirée du modèle fédéral, aurait l'avantage, selon M[e] Doray, de préserver l'existence d'un organisme expérimenté, voué aux questions relatives à l'accès à l'information ainsi qu'à la protection des renseignements personnels et de la vie privée. Procéder de la sorte donnerait à la CAI la marge de manœuvre requise pour assumer un véritable rôle de chien de garde en ces matières, d'autant plus que la surveillance de l'application des art. 5 et 44 de la *Charte des droits et libertés de la personne* pourrait également lui être confiée. Quant au Tribunal des droits de la personne du Québec, il a « les connaissances, les pouvoirs, la crédibilité, l'indépendance et l'impartialité nécessaires »[118] pour accomplir les fonctions d'un organisme juridictionnel spécialisé dans le domaine du droit d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

D'autres organismes sont également d'avis qu'une révision de la structure de la CAI s'impose, essentiellement pour les raisons exposées par M[e] Doray. Le Barreau du Québec, par exemple, souscrit entièrement à la proposition de ce dernier[119].

---

[117] Raymond Doray, *Ibid.*, p. 55-56.

[118] *Ibid.*, p. 54.

[119] M[e] Doray a été conseillé du Barreau, de la Fédération des établissements d'enseignements privés, du Bureau d'assurance du Canada et de l'Association des fondations d'établissements de santé du Québec, pour la rédaction des mémoires soumis par ces organismes dans le cadre de cette consultation.

L'Association sur l'accès et la protection de l'information croit qu'il serait approprié de préserver l'existence d'un organisme multifonctionnel mais estime que la fonction conseil devrait plutôt être exercée par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, afin d'éviter que la CAI n'ait à se prononcer à l'avance sur une question susceptible de lui être soumise dans un contexte d'adjudication[120]. La CSN considère que le volet adjudication devrait être confié à un tribunal distinct et qu'un organisme indépendant devrait être investi du mandat de promouvoir la vie privée[121]. Le CEFRIO recommande de confier les trois fonctions actuellement dévolues à la CAI (adjudication, surveillance et contrôle, conseil) à des organismes différents. Ainsi, le volet adjudication pourrait être attribué au Tribunal des droits de la personne du Québec et le rôle conseil, au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. La CAI conserverait son mandat en matière de surveillance et de contrôle[122]. Les représentants de *La Presse*, inspirés par l'expérience fédérale, proposent la création d'un bureau du Commissaire de l'accès à l'information. Ils suggèrent également que les dossiers d'adjudication soit jugés par un tribunal indépendant et spécialisé dont les membres, afin d'assurer leur indépendance, seraient choisis parmi les juges de la Cour du Québec[123].

- La position de la CAI

La CAI recommande le maintien de sa structure actuelle et ne partage pas la position de M^e^ Doray. Elle estime que sa polyvalence facilite le traitement des demandes d'accès à l'information et favorise l'arbitrage nécessaire entre le droit à l'information et le droit au respect de la vie privée, tous deux couverts par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Son expérience lui apporte l'expertise requise à cet égard[124].

---

[120] Association sur l'accès et la protection de l'information, *op. cit.*, p. 26-28.

[121] CSN, *Mémoire présenté à la Commission de la culture dans le cadre de la consultation générale à l'égard du document intitulé « Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence»*, septembre 2003, p. 13-14.

[122] CEFRIO, *Pour une nouvelle culture de protection des renseignements personnels, dans le meilleur intérêt des citoyens du Québec*, septembre 2003, p. 9.

[123] La Presse, *op. cit.*, p. 8-9.

[124] Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès*, *op. cit.*, p. 144.

Elle précise d'ailleurs que la question de son indépendance et de sa partialité, en vingt ans d'existence, n'a jamais été soulevée par quiconque[125].

Le modèle fédéral, rappelle la CAI, a fait l'objet de certaines critiques, notamment quant à son manque d'efficacité[126]. De plus, elle ne croit pas que le citoyen québécois serait mieux servi par un organisme qui n'aurait qu'un pouvoir de recommandation, comme dans le cas du Commissariat à l'information. Elle insiste également sur le fait que 2700 organismes sont assujettis à la *Loi sur l'accès* du Québec, comparativement à 166 organismes au fédéral[127].

Quant au rôle de représentation des demandeurs, que M^e^ Doray propose d'attribuer à la CAI, celle-ci précise que les demandeurs ne comprennent pas que des clientèles vulnérables, comme dans le cas de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, mais qu'ils se composent également, par exemple, d'organismes publics, d'entreprises privées, de journalistes ou de groupes de pression bien organisés. La CAI questionne donc l'opportunité pour l'État d'assumer ainsi les frais de ces catégories de demandeurs[128].

Elle souligne que son pouvoir d'adjudication favorise et accélère la résolution de conflits par la médiation, celle-ci permettant d'en arriver à une solution dans un délai moyen d'environ dix mois. Si la CAI n'avait qu'un pouvoir de recommandation, les litiges seraient susceptibles d'être portés devant un tribunal, prolongeant par conséquent les délais menant à une décision exécutoire[129].

Par ailleurs, la CAI s'inquiète du fait que son budget soit inclus dans celui du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, craignant que cette situation n'entraîne une apparence de conflit si des discussions relatives à son budget devaient coïncider, par exemple, avec l'examen de demandes de révision impliquant le ministère.

---

[125] Commission d'accès à l'information, *Document complémentaire…*, *op. cit.*, p. 44.

[126] Voir à cet égard le rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*, juin 2002.

[127] Commission d'accès à l'information., *Document complémentaire…*, *op. cit.* p. 45-46.

[128] *Ibid.*, p. 46.

[129] *Ibid.*

Pour cette raison, elle recommande que des mesures soient prises pour qu'elle relève de l'Assemblée nationale et que son budget lui soit octroyé par le Bureau de l'Assemblée nationale.

- La position de la Commission de la culture

La Commission de la culture a souhaité accorder une attention particulière à la question de la structure de la CAI en raison du caractère récurrent de cette problématique et de l'importance de répondre, en cette matière, aux besoins des citoyens.

La Commission a pris bonne note des critiques formulées à l'égard de la structure de la CAI. Elle n'est toutefois pas convaincue que le cumul actuel des mandats entraîne, comme le suggèrent certains intervenants, plus d'effets négatifs que de bénéfices. Quoique peu d'organismes au sein de l'administration publique québécoise regroupent des mandats semblables à ceux exercés par la CAI, la Commission considère que la démonstration de l'incompatibilité de ces mandats, bien qu'elle ait été à nouveau soulevée, n'a pas été faite de façon satisfaisante. **Elle recommande par conséquent le maintien de la structure actuelle.** Néanmoins, si le gouvernement devait doter la CAI d'une clause privative comme le suggère précédemment la Commission, des aménagements à sa structure pourraient alors s'imposer afin qu'elle satisfasse aux garanties plus importantes exigées en matière d'indépendance et d'impartialité.

Par ailleurs, **la Commission estime, à la lumière des informations dont elle dispose, qu'il n'est pas opportun que la CAI relève de l'Assemblée nationale**, au même titre, par exemple, que le Vérificateur général ou le Protecteur du citoyen. Elle ne partage pas les inquiétudes de la CAI concernant l'octroi de son budget par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Elle est d'avis que l'étude des crédits de même que le mandat général de surveillance qu'elle exerce à l'égard des activités du ministère favorisent la transparence et l'imputabilité de ce dernier en cette matière, de façon à assurer à la CAI toute l'indépendance nécessaire.

4. Le statut du droit à l'information dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne

La question du statut du droit à l'information, soulevée par la CAI dans son rapport[130] et abordée par plusieurs intervenants au cours de la consultation générale, a également retenu l'attention de la Commission.

- La position de la CAI

Le droit à l'information, reconnu à l'article 44 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, relève des droits économiques et sociaux. Il peut être limité par une loi sans qu'il ne soit nécessaire d'avoir recours, dans cette loi, à une disposition dérogatoire, comme c'est le cas pour les droits fondamentaux énoncés aux articles 1 à 38 de la Charte. De l'avis de la CAI, ce droit ne bénéficie donc que d'une protection toute relative, malgré qu'il s'agisse d'un « préalable essentiel à l'exercice ou au respect des autres droits et libertés dont nous sommes investis[131] ». La CAI estime par conséquent qu'il devrait être intégré à la liste des droits fondamentaux qui jouissent d'une protection quasi constitutionnelle, en vertu de l'article 52 de la Charte[132].

Elle invoque notamment, à l'appui de sa position, la jurisprudence canadienne qui établit une interrelation étroite entre le droit à l'information, la liberté d'expression et la liberté de presse. Elle se fonde également sur le caractère prépondérant et le statut équivalent octroyés par la *Loi sur l'accès* et la *Loi sur le secteur privé* au droit d'accès à l'information et au droit à la protection des renseignements personnels, qui sont néanmoins des démembrements du droit à l'information et du droit à la vie privée inscrits dans la Charte québécoise. Elle voit par conséquent une certaine incohérence dans la différence de statut du droit à l'information tel que défini par ces lois. Elle craint que cette situation n'entraîne des difficultés dans le cas de litiges portés devant les tribunaux supérieurs.

C'est pourquoi elle invite le législateur à s'interroger sur la pertinence de modifier la Charte afin d'accorder à ce droit une protection équivalente à celle qui est reconnue aux droits fondamentaux.

---

[130] Recommandation n° 2, Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès…*, *op. cit.*, p. 13.

[131] *Ibid.*, p. 12.

[132] Commission d'accès à l'information, *Document complémentaire…*, *op. cit.*, p. 17.

- L'opinion des intervenants

Plusieurs intervenants appuient cette recommandation, dont la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Celle-ci estime « qu'il est temps de reconsidérer le statut des droits reconnus au chapitre des droits économiques et sociaux, ces parents pauvres de la Charte, afin d'en renforcer l'effectivité par une reconnaissance formelle[133] ». Un enchâssement du droit à l'information parmi les droits fondamentaux attribuerait à ce droit « une valeur prépondérante sur toutes les lois du Québec et une application plus large que celle prévue dans le cadre d'une loi existante[134] ». Elle ajoute toutefois, quant à l'opposition entre le droit à l'information et le droit à la vie privée, qu'en raison de l'interprétation jurisprudentielle actuelle, le droit à l'information, même devenu droit fondamental, ne pourrait s'exercer « que dans un juste équilibre en regard des autres droits protégés par la Charte, et notamment le droit à la vie privée[135] ».

Le Barreau du Québec et le Bureau d'assurance du Canada s'opposent à une telle modification. Pour le Barreau, modifier l'article 52 pour y inclure le droit à l'information obligerait le législateur, en raison des nombreuses dérogations à ce droit dans la législation québécoise, à recourir à des clauses dérogatoires qui auraient pour résultat d'amoindrir l'autorité morale de la *Charte des droits et libertés*[136]. De plus, il y aurait multiplication des occasions de litige puisque « toute limite directe ou indirecte ou même implicite au droit à l'information dans une loi, pourrait être déclarée inopérante et attaquée sur la base du nouvel article 52 de la Charte québécoise[137] ».

---

[133] Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *op. cit.*, p. 3.

[134] Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Le droit fondamental à l'information. Complément au mémoire*, octobre 2003, p. 10.

[135] *Ibid.*, p. 15.

[136] Barreau du Québec, *op. cit.*, p. 4-5.

[137] *Ibid.*, p. 5.

Le Bureau d'assurance du Canada, pour sa part, considère que :

> le caractère prépondérant de la *Loi sur le secteur public* procure déjà une protection suffisante au droit d'accès à l'information des individus et qu'une modification dans le sens proposé par le rapport de la CAI risquerait de créer une confusion et une complexité additionnelle au régime déjà particulier de la *Loi sur le secteur public* et de la *Loi sur le secteur privé*[138].

- La position de la Commission de la culture

La Commission de la culture est en faveur du *statu quo* en la matière. Il semble que, malgré les inquiétudes de la CAI et de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le statut différent des droits à l'information et à la vie privée dans la Charte québécoise n'a occasionné aucun problème concret d'interprétation et n'a nui d'aucune façon à l'application de la *Loi sur l'accès* et de la *Loi sur le secteur privé* depuis leur entrée en vigueur. La Commission estime qu'il n'y a pas lieu, dans ces circonstances, de faire du droit à l'information un droit fondamental, d'autant plus qu'une approche réservée du législateur à cet égard demeure préférable afin de préserver la stabilité du droit en cette matière.

---

[138] Bureau d'assurance du Canada, *Mémoire relatif au document intitulé : « Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence »*, septembre 2003, p. 4.

4. CONCLUSION

Les Québécois jouissent, depuis plus de vingt ans maintenant, d'un régime d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels qui a peu d'équivalents à l'échelle nationale ou internationale. Toutefois, malgré les qualités indéniables de ce régime, le temps est venu de l'adapter aux réalités nouvelles. Cet avis, que partage la Commission de la culture, a été énoncé de façon unanime par les personnes et les groupes qui ont participé à la consultation générale sur le quatrième rapport quinquennal de la CAI. La Commission convie donc le gouvernement à procéder à une révision en profondeur de la *Loi sur l'accès* de manière à préserver le caractère avant-gardiste qui fait sa réputation et la distingue.

L'amélioration du régime québécois demande de repenser le rôle de l'État en cette matière. En effet, aux droits du citoyen – droit à la vie privée et droit à l'information – correspondent des devoirs pour l'administration publique : devoir de protéger les renseignements personnels qu'elle détient et devoir d'informer la population.

Des efforts remarquables ont été accomplis au sein des ministères et des organismes à l'égard de la protection des renseignements personnels. L'enjeu demeure cependant actuel et la vigilance reste de mise, surtout dans un contexte d'évolution rapide des technologies de l'information et des communications. Les possibilités offertes par les avancées technologiques et l'intérêt suscité par la gouvernance en ligne ne doivent pas entraîner une mise à l'écart des principes fondamentaux de protection des renseignements personnels.

Quant au devoir d'informer, il est impératif d'y donner suite plus adéquatement, alors que les attentes des citoyens relatives à la transparence de l'administration deviennent plus pressantes. Il s'agit d'un défi majeur qui nécessite un profond changement de culture : la demande d'accès à l'information devrait devenir l'exception, de façon à ce que la règle soit plutôt la publication automatique de l'information. L'édification d'une véritable démocratie participative repose sur une telle approche, selon laquelle l'information pertinente est directement offerte aux citoyens.

Outre ces grandes orientations, plusieurs aménagements aux lois d'accès et de protection des renseignements personnels s'imposent. La Commission formule à cet égard plusieurs recommandations susceptibles de bonifier le régime québécois.

Par ailleurs, la Commission tient à souligner l'initiative du gouvernement du Québec qui a entrepris de contester la validité constitutionnelle de la loi fédérale sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (L.C. 2000, ch. 5)[139]. Cette loi, parce qu'elle octroie au gouvernement fédéral un droit de regard sur le contenu de la loi québécoise, empiète sur un domaine de compétence du Québec. **Par conséquent, la Commission appuie la démarche du gouvernement à ce sujet.**

[139] Gouvernement du Québec, « Décret 1368-2003, 17 décembre 2003, Concernant un renvoi à la Cour d'appel relatif à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (L.C. 2000, ch. 5) », *Gazette officielle du Québec*, 14 janvier 2004, p. 184.

ANNEXE I

Liste des personnes et des organismes

qui ont déposé un mémoire

LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES
QUI ONT DÉPOSÉ UN MÉMOIRE

Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.	1M
Association des archivistes du Québec Inc.	2M
Association des centres jeunesse du Québec	44M
Association des CLSC et des CHSLD du Québec	7M
Association des courtiers et agents immobiliers du Québec	45R
Association des fondations d'établissements de santé du Québec	39M
Association des hôpitaux du Québec	10M
Association des régions du Québec	30M
Association des témoins spéciaux du Québec	5M
Association nationale des éditeurs de livres (ANEL)	31MR
Association pour la défense des personnes et biens sous curatelle publique	41M
Association pour une gestion écologique des déchets dans le Haut-Richelieu	21M
Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec	3M
Association sur l'accès et la protection de l'information (AAPI)	37M
Barreau du Québec	38M
Bureau d'assurance du Canada	6MR
Cassidy, Patrick	42M
Cefrio	16MR
Collège des médecins	40M
Commission de l'hétique de la science et de la technologie	8M

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	4M
Commission québécoise des libérations conditionnelles	13M
Confédération des syndicats nationaux (CSN)	24M
Conseil de la santé et du bien-être	22M
Conseil de presse du Québec	19M
Conseil interprofessionnel du Québec	29MR
Doray, Me Raymond (Lavery, De Billy)	35M
Doré, Me Lyette	36M
Fédération des établissements d'enseignement privés	27MR
Fédération professionnelle des journalistes du Québec	23M
Hydro-Québec	33M
La Presse	12M
Mouvement Au Courant	15M
Mouvement des Caisses Desjardins	9MR
Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ)	14M
Option consommateur	32M
Pierre Trudel - Centre de recherche en droit public - Université de Montréal	34M
Protectrice du citoyen (La)	11MR
Regroupement régional de citoyennes et citoyens pour la sauvegarde de l'environnement	26M
Secrétariat du Conseil du trésor (CSRI) - Comité stratégique des ressources informationnelles	25M
Société pour la promotion de la relève de l'espace musical francophone (SOPREF)	18M

Société québécoise d'évaluation de programme	20M
Société québécoise d'informatique biomédicale et de la santé (SoQibs)	28M
SOS Déchets et et le Groupe d'enviro-action	43M
Syndicat de la fonction publique	17M

ANNEXE II

Liste des recommandations

Recommandations de la Commission de la culture*

1. La Commission appuie la mise en œuvre d'une politique de publication automatique de l'information. Il lui apparaît essentiel que la *Loi sur l'accès* énonce explicitement l'obligation, pour les organismes publics, d'adopter une telle politique. (page 10)

2. La Commission recommande au gouvernement d'étudier de plus près la proposition de l'Association des archivistes du Québec qui suggère de mettre à profit les outils de gestion documentaire déjà existants au sein de l'administration publique, notamment le plan de classification et le calendrier de conservation. (page 11)

3. La Commission recommande au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de mettre en œuvre un plan d'action en matière d'accès à l'information, à l'image de ce qui a déjà été réalisé à l'égard de la protection des renseignements personnels. Ce plan, qui servirait notamment à mieux faire connaître les modalités d'exercice et d'application du droit d'accès à l'information, devrait viser l'ensemble des organismes assujettis à la *Loi sur l'accès*. (pages 13)

4. La Commission appuie la recommandation n° 11 de la CAI qui concerne l'octroi d'une formation particulière pour les responsables de l'accès nouvellement désignés ainsi qu'un programme de formation continue pour l'ensemble des responsables. (page 14)

5. La Commission considère qu'une disposition de la *Loi sur l'accès* devrait clairement stipuler que le responsable de l'accès doit pouvoir bénéficier d'un mécanisme de protection particulier afin de préserver le libre exercice de son pouvoir discrétionnaire et le prémunir contre toutes pressions indues dans l'accomplissement de son mandat. (page 15)

6. La Commission appuie la recommandation n° 3 de la CAI qui vise à « obliger le responsable de l'accès à indiquer au demandeur, lorsque le contexte s'y prête, quel préjudice la communication du document pourrait engendrer, quel est le processus décisionnel actuellement en cours et à quel moment le document pourra être accessible ». (page 15)

---

* Vous trouverez, après chaque recommandation, le ou les numéros de pages où elle apparaît dans le rapport.

7. La Commission appuie sans réserve la recommandation n° 12 de la CAI qui vise à accroître l'imputabilité des responsables de l'accès. (page 16)

8. La Commission recommande au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de donner suite à la recommandation n°14 de la CAI qui l'encourage à faire la promotion de l'utilisation d'outils de suivi communs auprès de l'ensemble des organismes. (page 17)

9. La Commission ne juge pas approprié de modifier l'article 37 de la *Loi sur l'accès* comme le souhaite la CAI. Elle croit essentiel de protéger le processus décisionnel des organismes publics et rappelle que le régime québécois est déjà généreux en ce qui a trait au délai de rétention facultatif des avis et des recommandations. (page 20)

10. La Commission recommande au gouvernement de protéger l'ensemble des décisions de la CAI par une clause privative, comme c'est le cas pour une majorité de tribunaux administratifs de premier niveau. Si cette recommandation devait être adoptée, la structure de la CAI devrait être modifiée en conséquence, de manière à offrir des garanties supérieures sur le plan de l'indépendance judiciaire. (page 25)

11. La Commission recommande à la ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de mettre en œuvre les dispositions du projet de loi 122 relatives aux modalités d'assujettissement des ordres professionnels, de même que l'amendement envisagé à l'égard de la délégation en faveur du syndic. (page 27)

12. La Commission recommande à la ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de raffiner la recommandation de la CAI afin de définir de façon précise le périmètre du régime québécois d'accès à l'information relativement aux organismes financés par l'État. La solution préconisée devrait, de l'avis de la Commission, tenir compte de la réalité de certains petits organismes susceptibles d'être soumis à l'application de la *Loi sur l'accès*. (page 29)

13. La Commission recommande que la *Loi sur l'accès* soit modifiée comme le prévoyait le projet de loi 122 afin que la définition d'organisme municipal prenne en compte la composition du conseil d'administration et la provenance des fonds. (page 30)

14. La Commission recommande à la ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de modifier la *Loi sur l'accès* de manière à ce que toutes les sociétés d'économie mixte, y compris Compo-Haut-Richelieu, soient désormais assujetties à la *Loi*. (page 31)

15. La Commission est d'avis que les établissements d'enseignement privés et les corporations qui les administrent devraient être assujettis à la *Loi sur l'accès*, mais seulement à l'égard des services éducatifs. Par ailleurs, elle invite la ministre à étudier la proposition de la Fédération des établissement privés concernant la définition, dans la *Loi*, des activités visées. (page 32)

16. La Commission recommande au gouvernement de s'inspirer des recommandations du Bureau d audiences publiques sur l'environnement relatives au droit à l'information dans le domaine de la production porcine afin d'améliorer et de faciliter l'accès à l'information environnementale, et ce, pour l'ensemble des secteurs d'activités économiques. (pages 37)

17. La Commission juge essentielle que la notion de secret industriel soit mieux circonscrite et que les dispositions relatives aux renseignements fournis par un tiers soient revues afin qu'elles ne puissent pas être utilisées comme mesures dilatoires. (page 37)

18. La Commission recommande au gouvernement de définir, de concert avec l'Office des personnes handicapées du Québec, de nouvelles modalités qui permettront d'adapter l'exercice du droit d'accès aux besoins particuliers des personnes handicapées. Ces dispositions devraient couvrir non seulement le droit d'accès à des renseignements personnels mais également l'accès à des documents à caractère public. (page 38)

19. La Commission recommande au gouvernement de maintenir les exigences du consentement et de l'autorisation préalable par la CAI des projets de partage et de couplage d'informations. Dans l'éventualité où le gouvernement souhaitait passer outre à ces exigences à l'occasion de la révision prochaine de la *Loi sur l'accès* et dans le cadre du projet de gouvernement en ligne, la Commission est d'avis qu'il faudrait alors absolument tenir un vaste débat public sur ces questions. (page 41)

20. La Commission de la culture invite à Commission des affaires sociales à procéder sans délai à l'examen des questions relatives au partage de l'information dans le secteur de la santé, en particulier celles qui concernent le cadre juridique du dossier patient et la création d'entrepôts de données constitués à des fins de recherche. Dans le cadre de ce mandat, la demande formulée par l'Association des fondations d'établissements de santé du Québec devrait également être étudiée. (pages 43-44)

21. La Commission de la culture recommande le maintien de la structure actuelle de la CAI, sous réserve de la mise en œuvre de la recommandation n°10 formulée ci-dessus. (page 48)

22. La Commission estime, à la lumière des informations dont elle dispose, qu'il n'est pas opportun que la CAI relève de l'Assemblée nationale. (page 48)

23. La Commission de la culture est en faveur du *statu quo* à l'égard du statut du droit à l'information dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. (page 51)

24. La Commission de la culture appuie la démarche du gouvernement du Québec qui a entrepris de contester la validité constitutionnelle de la loi fédérale sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (L.C. 2000, ch.5). Cette loi, parce qu'elle octroie au gouvernement fédéral un droit de regard sur le contenu de la loi québécoise, empiète sur un domaine de compétence du Québec. (page 54)